

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 26 | 2009

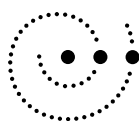
Ympäristöministeriön EU-strategia



Ympäristöministeriön EU-strategia

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 26 | 2009

Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Seija Malin

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2009

ISBN 978-952-11-3624-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)

ALKUSANAT

Ympäristöministeriö asetti 23.2.2009 työryhmän valmistelemaan ministeriön EU-strategiaa ympäristön- ja luonnonsuojelun toimialalla (YM3/052/2009). Strategian tarkoituksena olisi määritellä ministeriön EU-toiminnan tavoitteet ja painopisteet ja laatia suunnitelma siitä, miten voidaan parhaiten vaikuttaa asioiden valmisteluun ja käsittelyyn eri toimielimissä. Työryhmään kuuluivat Tuija Talsi (pj), Tarja-Riitta Blauberg, Magnus Cederlöf, Airi Karvonen, Pirkko Kivelä, Taina Nikula, Sauli Rouhinen, Seppo Sarkkinen ja Jussi Soramäki ja sen pysyvänä asiantuntijana toimi Eero Tuovinen, kaikki ympäristöministeriöstä.

Työryhmää asetettaessa katsottiin, että ympäristöministeriön EU-strategian valmistelu oli tarkoituksenmukaisinta aloittaa komission ympäristöpääosastolle ja ympäristöneuvostolle kuuluvista asioista. Samalla tulisi kuitenkin selvittää, miten ympäristöministeriön muut toimialat kuten asuminen, rakentaminen ja maankäyttö voitaisiin ottaa huomioon strategiassa tai sen mahdollisessa jatkotyössä.

Strategialuonnosta käsiteltiin ministeriön virkajohtoryhmässä 28.8.2009, jossa todettiin, että strategia olisi syytä laajentaa kattamaan ministeriön kaikki keskeiset toimialat. Työryhmä jatkoi työtään 31.10.2009 saakka yhdessä rakennetun ympäristön asiantuntijoiden kanssa varmistaakseen, että strategia ottaa huomioon EU-toiminnan ympäristöministeriön koko toimialalla.

Strategian tarkoitus oli myös täsmentää ja terävöittää ministeriön toimintaa EU-asioissa sekä auttaa kohdentamaan käytettävät voimavarat ministeriön kannalta keskeisiin hankkeisiin. Työryhmä on pyrkinyt olemaan suosituksissaan mahdollisimman konkreettinen ja hahmottamaan sellaisia tavoitteita, joiden toteuttaminen nykyisillä voimavaroilla on mahdollista.

Työryhmä järjesti koko ympäristöministeriön henkilöstölle tiedotus- ja keskustelutilaisuuden 8.9.2009, jolloin koko henkilöstöllä oli mahdollisuus esittää näkemyksiään EU-asoiden hoitamisesta ja sen kehittämisestä ministeriössä. Lisäksi työryhmä kuuli muiden keskeisten ministeriöiden ja sidosryhmien edustajia järjestämällä 15.9.2009 EU-asoiden komitean alaisen ympäristöjaoston laajan kokoonpanon kokouksen keskustelemaan aiheesta.

Kansliapäällikkö

Hannele Pokka

Kansainvälisten asiain neuvos

Liisi Klobut

SISÄLLYS

Alkusanat	3
------------------------	---

Strategia ympäristöministeriön osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun	7
---	---

I Strategian lähtökohdat	7
1.1 Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen EU-politiikasta	9
1.2 Asuminen, rakentaminen ja maankäyttö.....	
2 Ympäristöministeriön EU-toiminnan prioriteetit	10
3 Vaikuttaminen EU:ssa	15
3.1 Yleiset periaatteet.....	15
3.2 Tehokkaan vaikuttamisen edellytykset	16
4 Käytännön vaikuttaminen EU:n eri toimielimissä ja muussa toimintaympäristössä	18
4.1 Komissio	18
4.2 Neuvosto	20
4.3 Euroopan parlamentti.....	22
4.4 EY-tuomioistuinasiat	23
4.5 Teollisuuden kattojärjestöt ja kansalaisjärjestöt Brysselissä	24
4.6 Tiedotusvälineet	24

EU-asioiden valmistelu ympäristöministeriössä	26
--	----

I Ympäristöneuvostossa käsiteltävät asiat ja niiden valmistelu	26
2 Muissa neuvostoissa käsiteltävien asioiden valmistelu	29
3 Komission valmisteluvaihe	30
4 Komitologia-komiteat	32

EU-tasolla käsiteltävien asioiden painopisteet	33
---	----

I Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset	33
2 Ympäristönsuojelun eri osa-alueet	36
2.1 Ilmastomuutos	36
2.2 Ilmansuojelu.....	42
2.3 Teollisuuden ympäristönsuojelu	47
2.4 Jätehuolto.....	49
2.5 Ympäristöriskit	53
2.6 Vesiasiat.....	58
2.7 Meriensuojelu.....	63

2.8	Biodiversiteettiasiat	65
2.9	Kestävä kulutus ja tuotanto.....	68
2.10	Muut asiat (ohjauskeinot, LIFE+ -asetus)	72
2.11	Melu.....	77
3	Rakennettua ympäristöä koskevat säädökset	80
4	Horisontaaliset ja muiden ministeriöiden päävastuulla olevat asiat	82
4.1	EU:n kestävän kehityksen strategia ja Lissabonin strategia.....	82
4.2	Energia-asiat	83
4.3	Metsäasiat	85
4.4	Kansainvälisen ympäristöhallinnon ja -sopimusten horisontaaliasiat	87
	Kuvailulehti	89
	Presentationsblad.....	90

Strategia ympäristöministeriön osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun

1 Strategian lähtökohdat

1.1

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen EU-politiikasta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle luo yleisen kehyksen Suomen toiminnalle EU:ssa ja asettaa samalla puitteet myös ympäristöministeriön tavoitteille ja vaikutamiselle EU:n toiminnassa.

Selonteko lähtee siitä, että ”Suomi on Euroopan unionin aktiivinen jäsen, joka haluaa kehittää unionia kansalaisia palvelevana, hyvinvointia ja turvallisuutta tukevana yhteisönä”. Lisäksi todetaan, että ”EU on Suomelle keskeinen kanava, jonka kautta vaikutetaan maailman kehitykseen ja globalisaatioon”. Suomen yleisiksi tavoitteiksi mainitaan EU:n paremman lainsäädännön, avoimuuden, läheisyysperiaatteen ja toiminnan tehokkuuden edistäminen.

Selonteossa todetaan myös, että ”Suomi pyrkii vaikutusvaltansa kasvattamiseen Unionin valtavirrassa ja on aktiivisesti kehittämässä unionia, hakemassa rakentavia ratkaisuja, punnitsee kantoja määritellessään myös unionin kokonaisetua ja toimii aloitteellisesti”. Suomen ominaispainoa voidaan kompensoida johdonmukaisella ja aktiivisella EU-politiikalla, koska hyvillä argumenteilla ja tehokkaalla vaikuttamisella pienetkin jäsenmaat voivat vaikuttaa merkittävästi EU:n politiikkaan ja lainsäädäntöhankkeisiin. Rakentavasti toimiva jäsenmaa saa tavoitteitaan yleensä helpommin läpi. Vaikuttamisen kannalta on myös tärkeää, että Suomen sanoma eri yhteyksissä on yhdenmukainen eikä toiminta eri sektoreilla johda ristiriitaisuuksiin.

Valtioneuvoston selonteossa korostetaan ennen kaikkea **paremman ennakkovaikuttamisen ja tavoitteiden priorisoinnin merkitystä**. Samalla todetaan, että tulevaisuudessa on kiinnitettävä enemmän huomiota **Euroopan parlamentin** hoitamiseen osana vaikuttamispolitiikkaa, **EU-asioiden riittävään resurssointiin sekä niiden keskeisyyteen ministeriöiden tehtävissä**.

Suomen tulee vaikuttaa aktiivisesti jo varhaisessa vaiheessa komission esityksiin ja antaa näkemyksensä komissiolta toivottavista esityksistä. Aloitteita pitää tehdä myös itse eikä Suomen EU-politiikka saa olla pelkkää passiivista reagointia komissiosta annettaviin esityksiin. Tehokas ennakkovaikuttaminen kuitenkin edellyttää, että Suomen tavoitteet määritellään täsmällisesti ja varhaisessa vaiheessa. Vaikuttamisen tulee tapahtua myös kaikilla tasoilla (asiantuntijat, ministeriöiden johto, ministerit) eri toimielimissä ja muiden jäsenmaiden kanssa.

Selonteossa kehoitetaan parantamaan yhteyksiä erityisesti Euroopan parlamenttiin, jonka suomalaisjäsenten todetaan olevan tärkeä vaikutuskanava. Samalla kehoitetaan edistämään Suomen tavoitteita laajemmallakin rintamalla ja erityisesti eri lainsäädäntöhankkeista vastaavien esittelijöiden ja EP:n poliittisten ryhmien johdon kautta.

Selonteossa korostetaan myös EY-tuomioistuimen asemaa yhteisöoikeuden tulkit-sijana. Tuomioistuin tekee ratkaisunsa oikeudellisin perustein, mutta jäsenmaat voi-vat tuoda esille omia näkemyksiään yhteisöoikeuden tulkinnasta ja soveltamisesta. Tämän takia myös tuomioistuinasiat on nähtävä tärkeänä EU-politiikan vaikuttami-sen kanavana ja keinona vaikuttaa EU-oikeuden kehitykseen.

Eduskunnan suuri valiokunta (SuV) yhtyi myös valtioneuvoston selontekoon muun muassa siinä, että enemmän huomiota on kiinnitettävä ennakkovaikuttamiseen ja Euroopan parlamentin huomioon ottamiseen. Lisäksi se katsoi, että EU- hankkeet tulisi priorisoida ja tärkeimmistä laatia erillinen vaikuttamissuunnitelma siitä, mi-ten, milloin ja kenen toimesta yritetään vaikuttaa. Valtioneuvoston EU-sihteeristö (VNEUS) on aloittanut selonteon ja SuV:n kannanoton pohjalta hankkeen, jossa ar-vioidaan EU-vaikuttamisen käytännön keinoja ja resursseja. Vaikuttamisstrategia on tarkoitus viedä EU-ministerivaliokunnan käsiteltäväksi vuoden 2009 loppuun mennessä.

Eduskunnan osallistuminen EU-päätöksentekoon

SuV:n lausunto nostaa esiin myös muita tärkeitä näkökohtia kuten eduskunnan ase-man ennakkovaikuttamisessa. Lausunnossa kiinnitetään huomiota mm. siihen, että eduskunnan mahdollisuudet osallistua EU-politiikkaan on taattava antamalla sille oikea-aikaiset tiedot käsiteltävistä EU-asioista. Samalla todetaan, että EU-asioiden toimittaminen eduskunnan käsiteltäväksi myöhästyy edelleen liian usein ja että asian valmistelu ministeriössä on tällaisissa tapauksissa yleensä aloitettu liian myöhään.

SuV yhtyy valtioneuvoston käsitykseen siitä, että ennakkovaikuttamista EU-asiois-sa on tehostettava, mutta samalla se muistuttaa siitä, että jos Suomi ilmaisee kantan-sa johonkin valmisteltavana olevaan ehdotukseen, kannanilmaisu on vähintäänkin ymmärrettävä poliittiseksi linjaukseksi. Siksi SuV katsoo, että "valtioneuvoston tulee ryhtyä toimiin sen varmistamiseksi, että myös epämuodollinen ja alustavaksi luon-nehdittu Suomen yhteydenpito EU:n toimielinten ja muiden jäsenvaltioiden kanssa on kaikissa oloissa riittävässä poliittisessa ohjauksessa."

Ympäristön- ja luonnonsuojelu ja siihen liittyvät teemat

Valtioneuvoston selonteko kiinnittää erityistä huomiota ilmastopolitiikkaan osana EU:n globaalia, johtavaa roolia. EU:n suunnannäyttäjän roolia tulee hyödyntää myös siten, että EU käyttää etunojaansa hyväksi teollisuuspoliittisessa mielessä ja kehitty-y johtavaksi puhtaan teknologian alueeksi maailmassa. EU:n pitää olla edelläkävijä matalahiilisessä taloudessa.

Selonteossa linjataan myös EU:n roolia johtavana uusiutuvan energian tuottajana ja energiatehokkuuden edelläkävijänä. Suomella on selonteon mukaan hyvät edel-lytykset tuottaa uusiutuvaa energiaa ja edistää energiatehokkuutta sekä kehittää energia-alan osaamista. Lisäksi todetaan, että Suomella on erityinen intressi myös EU:n luonnonvarapolitiikassa, jossa Suomen tulee olla myös aloitteellinen. Metsä-asioissa Suomi pyrkii entistä toimivampaan koordinaatioon EU:n toiminnassa, jotta mm. maaseudun kehittämistä, ympäristöä, energiaa ja teollisuutta koskevien EU-politiikkojen metsäsektoriin vaikuttavat tavoitteet olisivat johdonmukaisia.

Ympäristövaliokunnan (YmV) lausunto nostaa esiin muutamia erityisnäkökohtia ympäristöpolitiikan alalla. Lausunnossa katsotaan, että "selonteossa olisi tullut nivoa ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen tavoite vahvemmin selonteon läpileik-

kaavaksi teemaksi ilmastonmuutoksen tapaan, ottaen huomioon unionin ympäristöpolitiikan laajuus ja merkitys”. Ympäristövaliokunnan mielestä ilmastonmuutoksen hillitsemisen ohella keskeisiä ympäristöpoliittisia tavoitteita unionissa ovat luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen ja koko luonnonvarapolitiikan kestävyys sekä energia- ja materiaalihokkuuden parantaminen mukaan lukien kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistäminen ja ympäristölähtöinen tuotepolitiikka.

1.2

Asuminen, rakentaminen ja maankäyttö

Valtioneuvoston selonteko ei käsittele aiheita, joissa EU:lla ei ole perussopimuksesta suoraan johdettavaa toimivaltaa. Tällaisia ovat muun muassa asuminen ja maankäytön suunnittelu, joilla on kuitenkin merkittävää epävirallista yhteistyötä jäsenmaiden kesken. Lisäksi monet yhteisöpolitiikat kuten raha- ja finanssipolitiikka sekä rakennepolitiikka rahastoineen vaikuttavat näihin toimintaloikiin välillisesti. EU:n valtiontukisäännökset ja niiden muutokset vaikuttavat asumisen tukijärjestelmiin.

Aluesuunnittelusta vastaavat ministerit kokoontuvat noin kerran vuodessa ja komission johdolla toimii alakomitea (Sub-Committee on Territorial Cohesion and Urban Matters), jonka päätarkoituksena on edistää alueiden käytön ja aluesuunnittelun näkökulmaa EU:n aluepolitiikassa ja sektoripolitiikoissa kuten liikenteessä.

Kaupunki- ja asuntopolitiikan yhteistyö tapahtuu hyvin jäsenmaavetoisesti. Viime vuosina kaupunkipolitiikkaan liittyvän yhteistyön asialistalla on ollut yhä enenevästi ympäristöministeriön toimialaan liittyviä aiheita, kun kaupunkien merkitys ilmastonmuutoksen torjunnassa ja energiatehokkuuden edistämässä on tunnustettu. Lähiöiden kehittäminen on ollut vahvasti esillä sosiaalisen eheyden toiminnassa ja rakennetun ympäristön laatu taas kulttuuriperintöasioissa ns. Leipzigin peruskirjan ansioista. Asuntopolitiikassa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden määrittely ja sen vaikutukset kansallisiin asuntopoliittisiin ratkaisuihin on lisännyt yhteistyön tarvetta. Asuntoministerit kokoontuvat epävirallisesti noin kerran vuodessa.

EU:lla ei myöskään ole erityisesti määriteltyä rakentamispolitiikkaa, mutta monet sisämarkkinoiden toimivuutta ja energiatehokkuutta koskevat säädökset koskettavat suoraan rakentamista ja rakennusteollisuutta. Myös ihmisten vapaata liikkuvuutta koskettavat säännökset kuten tutkintojen tunnustaminen koskettavat säädökset vaikuttavat rakentamiseen Suomessa.

EU:n koheesiopolitiikan ja rakennerahastojen tavoitteena on luoda jäsenvaltioista, niiden alueista ja kaupungeista entistä houkuttelevampia edistämällä innovointia, yrittäjyyttä ja tietoon perustuvaa taloutta sekä luomalla uusia ja parempia työpaikkoja. Muun muassa ilmastonmuutoksen tuomat haasteet ovat lisänneet ympäristöasioiden painoarvoa ja kiinnostavuutta alueiden kehittämisessä ja rakennerahastojen avulla tehtävässä työssä.

2 Ympäristöministeriön EU-toiminnan prioriteetit

EU:n ympäristö- ja luonnonsuojelupolitiikka ja sitä koskeva lainsäädäntö on jo varsin kattava eikä merkittäviä avauksia uusille toimintaloikoille ole juurikaan odotettavissa. Tulevaisuudessa keskityttäneen yhä enemmän voimassa olevan lainsäädännön toimeenpanoon ja sen tehostamiseen sekä lainsäädännön uudistamiseen ja virtaviivaistamiseen mm. paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti.

EU-lainsäädännön kehittämisen myötä puhtaasti kansallisen lainsäädännön laadittamiselle on jäänyt yhä vähemmän vapaata liikkumatilaa. EU:n lainsäädännön kehittäminen ja toimeenpano sitoo merkittävästi ympäristöministeriön voimavaroja, joten osallistumista EU-lainsäädännön kehittämiseen on voitava priorisoida. Toisaalta lähes kaikki, vähäisemmätkin EU-lainsäädäntöhankkeet edellyttävät ministeriöltä tiettyjä toimia kuten Suomen kannan muodostus, eduskunnan informointi ja lainsäädännön toimeenpano, mikä tekee priorisoinnista entistä tärkeämpää ja samalla myös haasteellisempää.

Ympäristöön ja erityisesti luonnonympäristöön liittyvissä asioissa eri maiden kansalliset, alueelliset ja paikalliset olosuhteet vaihtelevat usein huomattavasti. Suomi on sijainniltaan ja luonnonosuhteiltaan usein toisenlaisessa asemassa kuin tiheään asutut, ilmastoltaan erilaiset Etelä- ja Keski-Euroopan maat.

- *On tärkeää, että Suomen luonnon erityispiirteet, samoin kuin muut erityisolosuhteemme, tulevat riittävästi otetuiksi huomioon EU:n ympäristölainsäädäntöä kehitettäessä.*

Rajat ylittävät päästöt

Rajat ylittävien päästöjen rajoittaminen vaatii monitahoista kansainvälistä yhteistyötä. EU:n ympäristöpolitiikka rajat ylittävien päästöjen ja niiden vaikutusten vähentämiseksi on ollut menestyksellistä etenkin 1990-luvun puolivälin jälkeen. Suurin osa viime vuosien aikana tehdyistä, ympäristön tilaan parantaneista toimenpiteistä perustuukin EU-tason työskentelyyn, mutta osa toimista tehdään edelleen kahdenkeskisen yhteistyön tai kansallisen päätöksenteon perusteella.

Ilman kautta kulkeutuvia päästöjä on pystytty rajoittamaan merkittävästi erilaisin teollisuuden- ja ajoneuvojen päästöjä koskevin toimin. Esimerkiksi happamoitumista on kyetty vähentämään tavalla, joka ei olisi ollut mahdollista minkään yksittäisen maan voimin. Suomi on hyötynyt näistä toimista merkittävästi.

- *EU-politiikassaan ympäristöministeriö vaikuttaa edelleen aktiivisesti EU:n toiminnan kehittämiseen rajat ylittävien päästöjen ja niiden vaikutusten vähentämiseksi.*

Samoin meriensuojelussa yksittäisen maan on vaikea saada aikaan edistystä ilman EU:n sisäistä tai laajempaa kansainvälistä yhteistyötä. EU on luomassa laajaa yhteistä

meripolitiikkaa, jonka ympäristöosuuden muodostaa meristrategiadirektiivi. Lisäksi EU on luomassa sekä erityistä Itämerien alueen strategiaa, jossa ympäristönäkökohdat ovat vahvasti esillä. Itämeren ongelmat ovat valtaosin lähtöisin sen valuma-alueelta, joten EU:n sisävesien suojelua ja valuma-alueen maankäyttöä koskevat ratkaisut on otettava huomioon myös merten suojelun näkökulmasta. Itämeren tilan parantaminen on yksi ympäristöpolitiikkamme suurimpia haasteita ja Venäjän aktiivisempi osallistuminen on Suomelle keskeinen kysymys.

- *Ympäristöministeriö panostaa vahvasti EU:n Itämeri-strategian kehittämiseen, jonka ympäristönsuojelua koskevien toimien tulisi pohjautua HELCOM:n toimintaohjelmaan.*

Suomen vesiensuojelu oli edistynyt jo Suomen liittyessä EY:n jäseneksi 1995. Sittemmin EU:n vesiensuojelupolitiikkaa ja sen tavoitteita on täsmennetty ja tiukennettu useilla merkittävillä ja kunnianhimoisilla säädöksillä. EU:n vesiensuojelupolitiikka on myös luonut kokonaisvaltaisemman lähestymistavan, joka on lisännyt yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Tämän toimintatavan jatkaminen takaa vesiasioiden huomioon ottamisen monilla eri sektoreilla.

Suomen ilmasto- ja vesistöolosuhteet poikkeavat kuitenkin varsin paljon Keski- ja Etelä-Euroopan maiden olosuhteissa, mikä tulee ottaa huomioon EU:n vesiä koskevassa lainsäädäntötyössä sekä vesiensuojelua sivuavilla sektoreilla kuten luonnon monimuotoisuus ja maatalouspolitiikka.

- *Ympäristöministeriö osallistuu EU:n vesiensuojelutyöhön sekä yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa maatalouden ympäristönsuojelua koskevaan EU-yhteistyöhön ja pyrkii huolehtimaan siitä, että Suomen vesistöjen ja muiden luonnon olojen erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon.*

Sisämarkkinoiden toimivuus ja kilpailukykynekökohdat

Sisämarkkinoiden toimivuuden takaaminen on aina ollut tärkeä taustatekijä EU:n ympäristölainsäädännön kehittämisessä. Sisämarkkinanäkökohdat ovat tärkeitä mm. EU:n jättepolitiikan kehittämisessä sekä kemikaalien ympäristö- ja terveysriskien hallinnassa, joissa on viime vuosina saavutettu merkittävää edistystä.

EU:n jäte- ja kemikaalipolitiikassa sekä teollisuuden ja ajoneuvojen päästöjen rajoittamisessa keskityttäneen tulevaisuudessa yhä enemmän olemassa olevan lainsäädännön toimeenpanoon ja sen kehittämiseen. Tavoitteena on saavuttaa ympäristönsuojelun korkea taso ja yhdenvertaiset kilpailuolosuhteet EU:n sisällä.

- *Ympäristöministeriö on edelleen aktiivinen keskeisten ympäristönsuojelusäädösten kehittämisessä ja ottaa huomioon ympäristö- ja terveysnäkökohtien lisäksi EU:n sisämarkkinoiden toimivuuden.*

Rakentamiseen liittyvät säädökset koskevat muun muassa rakennustuotteiden laatua ja rakennusten energiatehokkuutta, jolla on huomattava merkitys asumisen energi-ankulutuksen vähentämisessä ja ilmastomuutoksen hillinnässä.

- *Ympäristöministeriö korostaa rakentamisen ja rakennustuotteiden korkeaa turvallisuuden tasoa, mutta pyrkii samalla varmistamaan, ettei luoda keinotekoisia kaupan esteitä rakennustuotteille.*

Asuntopoliittisten tukijärjestelmien on oltava yhteisön kilpailu- ja valtiontukioikeuden mukaisia. Suomalaiset sosiaalisen asumisen tukijärjestelmät ovat niin sanottuja yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyviin palveluihin eli SGEI-palveluihin (Services of General Economic Interest) myönnettäviä tukia. SGEI-palveluihin liittyvien tukien ilmoitus- ja seurantamenettelyt komissiossa ovat vasta kehitymässä.

- *Ympäristöministeriö seuraa komission SGEI-palveluihin liittyvien käytäntöjen ja määrittelyiden kehittymistä ja pyrkii tarpeen mukaan vaikuttamaan niihin eri kanavia pitkin.*

Tutkimus- ja kehittämistoiminta ja innovaatiot luovat perustaa EU:n ja sen jäsenmaiden kilpailukyvyille. Tutkimusta ja teknologian kehittämistä on rahoitettu mittavilla puiteohjelmilla, joihin Suomi on osallistunut aktiivisesti. Ympäristöteknologia ja -innovaatioiden kehittämistä EU on pyrkinyt edistämään mm. ETAP-ohjelmalla (Environment Technology Action Plan), jonka jatkotoimista päättäminen tulee ajankohitaiseksi vuonna 2010. Suomella on osaamista ja mahdollisuuksia hyötyä merkittävästi EU:n toimista ympäristö- ja energiateknologian kehittämiseksi.

- *Ympäristöministeriö tukee EU:n pyrkimyksiä edistää ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisten ympäristöteknologioiden ja -innovaatioiden kehittämistä sekä energia- ja materiaalitehokkaiden tuotteiden ja tuotantotapojen kehittämistä.*

Rakennerahastot ovat merkittäviä EU:n eri alueiden kehittämisessä ja niiden tavoitteena on myös edistää innovaatioita ja tietoon perustuvaa taloutta.

- *Ympäristöministeriö pyrkii vaikuttamaan sekä kansallisesti että komissiossa niin, että kestävä kehitys muodostaisi rakennerahastojen ja koheesiopolitiikan lähtökohdan.*

Koheesiopolitiikan rahoitusvälineillä voidaan muun muassa tukea toimenpiteitä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja sen vaikutuksiin sopeutumiseksi.

Globaalit ympäristöhaasteet

EU on merkittävä toimija globaaleissa ympäristönsuojeluasioissa, joissa Suomen mahdollisuudet vaikuttaa yksittäisenä maana olisivat hyvin rajalliset. EU on pitkään ollut edelläkävijä kansainvälisessä ilmastopolitiikassa ja ilmastoa koskevissa neuvotteluissa. Ilmastokysymykset tulevat olemaan vahvasi EU:n asialistalla vielä pitkään Kööpenhaminan kokouksen jälkeenkin. EU:n sisäiset säädökset (päästökauppa, taakanjako) ovat toimeenpanovaiheessa tai niitä tullaan vielä soveltuvien osin muuttamaan Kööpenhaminan tulosten pohjalta.

- *Ilmastonmuutos on tällä hetkellä merkittävin globaali ympäristöhaaste. Suomen ja EU:n yhteinen tavoite on, ettei maapallon lämpötila nousisi yli 2 C^o-astetta esiteolliseen ajanjaksoon verrattuna.*
- *Ilmastopoliittisista neuvottelut sekä sopimuksen ja sitä koskevien EU:n säädösten toimeenpano vaatii ympäristöministeriöltä ja muilta hallinnonaloilta yhä edelleen merkittäviä voimavaroja ja tiivistä yhteistyötä.*

Ilmastokysymysten lisäksi biodiversiteetin suojele yhteisötasolla ja kansainvälisesti on pitkään ollut keskeistä EU:n ympäristöpolitiikassa. EU päätti jo vuonna 2001 Göteborgin Eurooppa-neuvostossa, että biodiversiteetin köyhtyminen pysäytetään vuoteen 2010 mennessä. Luontodirektiivin mukainen raportointi ja muut laaditut selvitykset ovat indikoineet, että asetettua tavoitetta ei ole vielä saavutettu.

Vuosi 2010 on YK:n kansainvälinen biodiversiteettivuosi ja biodiversiteettisopimuksen (CBD) 10. osapuolikokous pidetään samoin 2010. Johannesburgissa pidetyssä YK:n kestävä kehityksen huippukokouksessa 2002 sovittiin globaalista tavoitteesta hidastaa merkittävästi biodiversiteetin vähenemistä vuoteen 2010 mennessä. Uudesta kansainvälisestä vuoden 2010 jälkeisestä biodiversiteettitavoitteesta päätetään ensi vuonna.

- Biodiversiteetin suojelun edistämiseksi tarvitaan lisätoimia sekä EU:n sisällä että kansainvälisellä tasolla. Biodiversiteettinäkökohtien integroiminen kaikille tärkeimmille sektoreille on ympäristöministeriön keskeinen tavoite. Erityisesti ilmastopolitiikan ja biodiversiteetin suojelun yhteishyötyjen hyödyntäminen on tärkeää.*

Suomi on aktiivisesti ajanut kansainvälisen ympäristöhallinnon vahvistamista ja kehittämistä, mukaan lukien kansainvälisten ympäristösopimusten synergioiden parantaminen. Edistysaskelia on viime vuosina saavutettu erityisesti kemikaaleja ja vaarallisia jätteitä koskevien sopimusten (Tukholman, Rotterdamin ja Baselin sopimukset) hallintorakenteiden ja yhteistoiminnan kehittämisessä. Suomi tukee samankaltaisen prosessin aloittamista myös biodiversiteettiä koskevien sopimusten kesken.

- Ympäristöministeriön tavoite on, että EU toimii jatkossakin kansainvälisen ympäristöhallinnon vahvistamiseksi ja panostaa kansainvälisten ympäristösopimusten synergioiden vahvistamiseen.*

Johannesburgin huippukokouksessa päätettiin rakentaa kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistämistä koskeva kymmenvuotinen ohjelma. Aloite oli EU:n ja Suomen yhteinen ja yksi kokouksen merkittävimmistä tuloksista. EU onkin viime vuosien ajan pyrkinyt edistämään kestäviä tuotanto- ja kulutustapoja lukuisilla lainsäädäntö- ja muilla aloitteilla, joiden käsittelyssä Suomi on ollut aktiivinen. Myös valtioneuvoston selonteko Suomen EU-politiikasta muistuttaa Suomella olevan erityinen intressi luonnonvarapolitiikassa. Lisäksi on tärkeää järjestää edellytykset luonnonvarojen kestäväälle hyödyntämiselle koko unionin alueella.

- Suomen tulee jatkossakin olla aloitteellinen luonnonvarojen käyttöön liittyvissä EU:n hankkeissa ja vaikuttaa EU:n aktiiviseen rooliin maapallonlaajuisen ja pohjoisen alueen luonnonvarapolitiikan sekä kestävä kulutuksen ja tuotannon politiikan kehittämisessä.*

Keskeisiä periaatteita

EY:n perustamissopimus korostaa subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatetta, jonka mukaan yhteisölainsäädäntöä tulisi kehittää vain alueilla, joissa yhteiset ja yhtenäistetyt toimet tuottavat mainittavaa lisäarvoa. Periaatteeseen on aina kiinnitettävä huomiota ja pyrittävä välttämään EU:n toimivallan tarpeeton laajeneminen alueille, joissa kansalliset toimet olisivat riittävät ja tehokkaimmat. Subsidiariteetin kannalta kyseenalaisia ehdotuksia kuitenkin todennäköisesti joskus tehdään eikä näitä aina voida torjua kokonaan.

- *Toisinaan voi olla tarkoituksenmukaista joustaa läheisyysperiaatteen tiukasta tulkinnasta, jos EU:ssa kehitettävä lainsäädäntö on tarpeen EU:n kokonaisedun kannalta eikä se aiheuta Suomelle kohtuuttomia rasituksia.*

Suomi pyrkiikin olemaan EU:ssa rakentava neuvottelukumppani ja arvioi uusien säädösten merkitystä myös muiden jäsenmaiden kannalta (solidaarisuusperiaate). Vaikka uusi säädösehdotus ei ehkä olisikaan Suomen ympäristönsuojelun kehittämisen kannalta tarpeellinen, se voi sitä olla muissa jäsenmaissa niiden ympäristönsuojelun tason parantamiseksi.

- *Uusia lainsäädäntöhankkeita ja niiden merkitystä arvioitaessa on syytä ottaa myös huomioon EU:n kokonaistilanne ja se, että ympäristön tilaa tulee parantaa koko EU:n alueella.*

Suomi on myös sitoutunut parempaa säätelyä koskevaan hankkeeseen, jonka tavoitteita ovat muun muassa lainsäädännön yhtenäistäminen, virtaviivaistaminen ja selkeyttäminen. Nämä tavoitteet ovat ympäristöministeriönkin toiminnan keskeinen lähtökohta.

- *Ympäristöministeriön tavoite on edistää laadukasta ympäristösäätelyä EU:ssa.*
- *Kunnianhimoista ympäristölainsäädäntöä edistettäessä on samalla punnittava lainsäädännön toimivuutta ja kustannustehokkuutta niin, ettei kustannuksia ja hallinnollisia rasitteita lisätä tarpeettomasti.*

3 Vaikuttaminen EU-toiminnassa

3.1

Yleiset periaatteet

Haluttiinpa vaikuttaa komission tulevien aloitteiden sisältöön, Euroopan parlamentin lausuntoon tai muiden jäsenmaiden kantoihin, on vaikuttamisen oltava oikea-aikaista – ja yleensä tämä tarkoittaa mahdollisimman varhain aloitettua vaikuttamista.

Komission ehdotusten ja niiden vaikutusarviointien analysointi on aloitettava välittömästi ehdotuksen saavuttua ja ryhdyttävä muodostamaan Suomen virallista kantaa. Tässä vaiheessa on tärkeää identifioida Suomen kannalta keskeisimmät kohdat, joihin muutoksia halutaan, sekä muut, vähemmän tärkeät muutosehdotukset, jotka eivät ole Suomen kannalta aivan perustavanlaatuisia. Lisäksi tulisi erikseen identifioida kohdat, joita olisi kehitettävä teknisesti esimerkiksi EU-lainsäädännön laadun parantamiseksi.

Tavoitteiden luokittelu ja priorisointi sekä neuvottelutaktiikan suunnittelu on ensiarvoisen tärkeää, koska kaikkia Suomen tavoitteita neuvottelujen kuluessa tuskin saavutetaan. Jos pitkään pidetään kiinni jostakin Suomelle vähemmän tärkeästä asiasta ja edetään ns. "laajalla rintamalla", voi käydä niin, että Suomi saavuttaa tavoitteensa muutamissa vähäisemmissä asioissa, jolloin mahdollisuudet ajaa muita, tärkeämpiä asioita voivat heikentyä.

Keskeisten tavoitteiden ja neuvottelutaktiikan määrittelyn ei tule jäädä yksittäisen virkamiehen tai edes tämän kokoaman laajemman taustaryhmän vastuulle. Varsinkin Suomen kannalta merkityksellisissä hankkeissa on tarpeen konsultoida ministeriön johtoa hyvissä ajoin, jottei myöhemmin jouduttaisi tekemään merkittäviä uusia linjauksia tai kannanmuutoksia, jotka heikentäisivät Suomen mahdollisuuksia saavuttaa keskeiset tavoitteensa.

Aina neuvottelut eivät tietenkään etene Suomen ennalta asettamien toiveiden mukaisesti, joten pitää olla valmius arvioida keskeiset tavoitteet uudelleen neuvottelujen kuluessa. Tällaiset tilanteet tulevat eteen usein suurissa, vaativissa lainsäädäntöhankeissa kuten teollisuuden päästöjen hallintaa koskeva IE-direktiivi, jossa uusia linjauksia haettiin EU-ministerivaliokunnasta (MinVK) ja eduskunnalta neuvottelujen ollessa vielä käynnissä neuvoston työryhmässä.

Parhaimmin voidaan vaikuttaa komission valmistelutyöhön tai myöhemmin neuvotteluprosessissa muiden jäsenmaiden ja EP:n kantoihin esittämällä asiantuntevia ja perusteltuja muutosehdotuksia, joissa otetaan huomioon myös ehdotuksen vaikutukset EU-tasolla. Joustavalla ja rakentavalla neuvottelutaktiikalla saadaan helpommin myös muut osapuolet tukemaan Suomea meille tärkeissä asioissa.

Neuvottelutilanteissa on myös henkilökohtaisilla ominaisuuksilla paljon merkitystä sille, miten esitettävä kanta tai sanoma menee perille. Jokainen virkamies neuvottelee ja vaikuttaa omalla tavallaan ja persoonallaan, jota ei voi eikä pidäkään

yrittää muuttaa. Kuitenkin asiantuntevalla ja rakentavalla esiintymisellä voidaan kompensoida paljon tuota meihin suomalaisiin usein liitettyä ”vähäpuheisuutta”.

Kaikissa neuvotteluissa neuvottelukumppanin tunteminen on tärkeää ja siksi on kiinnitettävä enemmän huomiota ns. verkostoitumiseen. Kun tuntee neuvottelukumppanit henkilökohtaisesti, kynnys yhteydenpitoon alenee ja parhaimmillaan vaikuttamisesta tulee jatkuvatoimista ”vuorovaikuttamista”.

Neuvottelujen kannalta on parasta, jos ”vaikutettavalle” taholle voidaan tarjota jotakin, josta tämä hyötyy. Komissiolle ja neuvoston työryhmän puheenjohtajalle on hyvä laatia valmiita tekstiehdotuksia perusteluineen, joita ne voivat tarvittaessa hyödyntää Suomen ongelman ratkaisussa. Tällaisia ehdotuksia laadittaessa on pyrittävä siihen, että ne olisivat myös muiden jäsenmaiden kannalta hyväksyttäviä.

Tiivistelmä

- *Neuvotteluprosessin suunnittelu on aloitettava hyvissä ajoin ja on määritettävä ne tavoitteet, jotka ehdottomasti halutaan saavuttaa ja ne, joista neuvottelujen kuluessa voidaan tarvittaessa luopua.*
- *Keskeisiä tavoitteita määriteltäessä on syytä konsultoida ministeriön johtoa ja pitää se tietoisena neuvottelutaktiikan suunnittelusta, jottei neuvotteluasemia hankaloitaviin, äkillisiin kannanmuutoksiin myöhemmin jouduttaisi.*
- *Hyvä vaikuttaminen vaatii siis erittäin hyvää asiantuntemusta: on tunnettava hyvin paitsi oman alansa taustat, myös muiden jäsenmaiden kannat ja niiden perustelut kyseisessä asiassa.*
- *Suomen kantojen perusteluun on kuitenkin kiinnitettävä entistä enemmän huomiota: ei riitä, että vakuuttaa vastapuolelle olevansa oikeassa ja että asia on Suomelle tärkeä, vaan on myös pystyttävä perustelemaan miksi näin on ja miten asia voitaisiin ratkaista.*
- *Neuvottelukumppani(e)n henkilökohtainen tunteminen helpottaa huomattavasti viestin välittymistä tarkoitettulla tavalla.*
- *Ns. ”verkostoitumiseen” on kiinnitettävä huomiota ministeriön hierarkian kaikilla tasoilla.*
- *Neuvottelujen aikana on usein syytä laatia kirjallisia ehdotuksia perusteluineen.*
- *Ehdotuksissa on syytä ottaa huomioon Suomen omien kantojen lisäksi se, miten ne ovat muiden jäsenmaiden ja komission hyväksyttävissä.*

3.2

Tehokkaan vaikuttamisen edellytykset

Vaikuttamisen kaikissa vaiheissa on hyvin tärkeää, että asiaankuuluvat menettelytavat ja säännöt tunnetaan hyvin. Esimerkiksi uusien muutosehdotusten tuominen esille liian myöhään työryhmäkäsittelyvaiheessa tai vasta Coreperissa saa yleensä aikaan voimakkaan vastareaktion puheenjohtajalta ja muiltakin jäsenmailta ja siten vie Suomelta uskottavuutta neuvotteluosapuolena. Samoin on turha tehdä muutosehdotuksia, jotka olisivat voimassa olevan lainsäädännön tai menettelytapasääntöjen vastaisia.

Tehokas vaikuttaminen vaatii joka tapauksessa riittävästi voimavaroja. Käytännössä EU-asoiden parissa työskentelevien virkamiesten ajankäytön sanelevat monet pakolliset tehtävät kuten uuden EU-lainsäädännön toimeenpano ja muut siitä johtuvat kansalliset toimet sekä neuvotteluprosessin kiivaimpina vaiheina tietysti Suomen kantojen viimeistely ja koordinointi lukuisine muistioineen ja ohjeineen.

Töiden priorisoinnissa ministeriön johdolla, erityisesti ryhmäpäälliköillä ja ylijohtajilla, on keskeinen asema. Johdon tulee olla tietoinen asiantuntijoiden vastuulla olevasta EU-työskentelystä ja sen vaatimasta työmäärästä ja ohjattava asioita siihen suuntaan, että priorisoidut, keskeiset tehtävät voidaan hoitaa ilman, että asiantuntija joutuu yksin töitään priorisoimaan.

Ympäristöministeriön EU-ryhmä avustaa asiantuntijoita ja ministeriön johtoa kaikissa EU-tehtävissä, myös vaikuttamiskeinojen ja parhaiden käytäntöjen kehittämiseksi. EU-ryhmän puoleen voi kääntyä myös neuvottelutaktiikkaan ja vaikuttamissuunnitelmiin liittyvissä kysymyksissä. Vastavuoroisesti EU-ryhmä olisi pidettävä tietoisena kaikista tärkeistä hankkeista ja suunnitelmista, joiden tarkoituksena on vaikuttaa komission valmistelutyöhön tai EP:n ja muiden jäsenmaiden kantoihin neuvottelujen eri vaiheissa; tarkoitus on välttää viime hetken ongelmia asioiden edetessä Coreperin ja ympäristöneuvoston käsittelyyn.

EU-ryhmä vastaa myös YM:n sisäisestä EU-asioihin liittyvästä tiedottamisesta ja koulutuksesta. Yleisen, ulkopuolisen koulutuksen järjestämisessä päävastuu on HAL:ssa ja yleisen viestinnän puolestaan VIE-yksikössä.

Tiivistelmä

- *EU-oikeuden ja eri toimielinten menettelytapojen tuntemus on tärkeää, jottei turhaan tehdä ehdotuksia, jotka ovat EU:n muiden säädösten tai sovitettujen käytännesääntöjen vastaisia.*
- *Ympäristöministeriön ennakko vaikuttamisen tehostamiseksi komission ja muiden toimielinten suuntaan on taattava riittävät resurssit.*
- *Kaikissa EU-hankkeissa ei voida toimia samalla vahvuudella ja hankkeista on kyettävä poimimaan ne, joissa Suomella on erityisiä intressejä, ongelmia tai muuta saavutettavaa.*
- *Jos lisätyövoimaa ei EU-tehtäviin saada, on töiden priorisointiin kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. Ryhmä- ja osastopäälliköillä on tässä suuri käytännön vastuu.*
- *Merkittävässä tai muuten erityisen ongelmallisissa hankkeissa on syytä pitää EU-ryhmä tietoisena myös komission valmisteluryhmiin osallistumisesta sekä myöhemmin työryhmäkokouksiin liittyvien ohjeiden ja kantojen valmisteluista.*
- *EU-ryhmän tulisi tarpeen mukaan järjestää EU-asioihin ja niiden valmisteluun liittyviä koulutus- ja informaatiotilaisuuksia; esimerkiksi Lissabonin sopimus ja sen vaikutukset ympäristöministeriön hallinnonalalla.*

4 Käytännön vaikuttaminen EU:n eri toimielimissä ja muussa toimintaympäristössä

4.1

Komissio

Ympäristöministeri on tavannut nykyistä ympäristökomissaaria useasti neuvoston ja erilaisten korkean tason kansainvälisten kokousten yhteydessä; viimeksi tällainen tapaaminen järjestettiin Helsingissä toukokuussa 2009 kansainvälisen kemikaalikokouksen yhteydessä. Muiden komission jäsenten kanssa ei tapaamisia ole ympäristöministeriössä järjestetty.

- *Ympäristöministerin ja uuden ympäristökomissaarin kahdenkeskinen tapaaminen tulisi järjestää mahdollisimman pian uuden komission aloitettua toimintansa.*

Käytännössä tapaaminen voidaan järjestää aikaisintaan keväällä 2010 eli Kööpenhaminan ilmastokokouksen jälkeen. Tuolloin keskustelun aiheita voisivat ilmaston lisäksi olla biodiversiteetti ja vuonna 2010 pidettävä COP10 sekä 7. ympäristöohjelman valmistelut. Jos uuteen komissioon nimitetään ilmastokomissaari, olisi vastaava tapaaminen järjestettävä myös keväällä 2010.

Kansliapäällikötasolla on samoin järjestetty muutamia kahdenvälisiä tapaamisia. Kansliapäällikön ja ympäristöpääosaston (DG ENV) uuden pääjohtajan Carl Falkenbergin tapaaminen järjestettiin Brysselissä 10.6.2009, jolloin keskustelujen aiheita olivat ilmastoneuvottelut, biodiversiteetti ja Itämeri sekä muutamat ajankohtaiset koskevat direktiiviehdotukset kuten elektroniikkaromu. Energia- tai sisämarkkina-pääosastojen pääjohtajien tapaamisia ei ole järjestetty.

- *Jatkossa kansliapäällikötason tapaamisia tulisi järjestää tarvittaessa.*

Ylijohtajatasolla yhteydet komissioon (DG ENV) ovat muodostuneet melko hyviksi muun muassa ympäristöpolitiikan korkean tason ryhmän (EPRG) kokousten yhteydessä. Näitä yhteyksiä on syytä ylläpitää ja tiivistää jatkossakin.

- *Ylijohtajien tulisi pyrkiä ylläpitämään suhteita kollegoihinsa DG ENV:ssä omilla toimialoillaan (vesi-, meri- ja luonnonsuojeluasiat tai ilmasto-, ilmanlaatu-, jäte- ja kemikaaliasiat) sekä kollegoihinsa muissa pääosastoissa kuten yritystoiminnan (DG ENTR) sekä energia- ja liikenneasioiden (DG TREN) pääosastot.*

Uudessa komissiossa saattaa tapahtua ilmasto- ja energiakysymyksiin liittyviä uudelleenjärjestelyjä. On muun muassa ehdotettu, että perustettaisiin uusi energia- ja ilmastopääosasto tai nimitettäisiin erillinen ilmastokomissaari. Uudessa komissiossa

tapautuvat organisaatiomuutokset täytyy tietysti ottaa huomioon luotaessa suhteita komissioon kaikilla eri tasoilla.

Ryhmäpäälliköiden osallistuminen EU-asioiden valmisteluun ja komissioon vaikuttamiseen on ollut tapauskohtaista ja useimmiten riippunut käsiteltävänä olevan asian luonteesta, asiantuntijavoimavarojen tilanteesta ja ryhmäpäällikön omasta kiinnostuksesta EU-asioihin.

- *Jokaisella ryhmäpäälliköllä tulee olla hyvä käsitys oman alueensa EU-asioista ja niiden etenemisestä. Ryhmäpäälliköiden tulisi tuntea tärkeimmät "vastinparinsa" (head of unit) komissiossa.*

Joillakin sektoreilla on tullut tavaksi järjestää johtavan virkamiestason (ylijohtaja- tai ryhmäpäällikötaso) "johtajakokouksia". Vakiintuneita ovat mm. luonnonsuojelujohdajien, vesijohtajien ja aluesuunnittelujohtajien kokoukset ja verkot. Uudempina on perustettu myös merijohtajien ja jätejohtajien verkosto. Lisäksi ennen epävirallisia asuntonministerikokouksia on järjestetty asuntojohtajien kokouksia. Ympäristölainsäädännön toimeenpanoa seuraava epävirallinen IMPEL-verkosto on jo hyvinkin vakiintunut elin. Nämä verkostot ovat erinomainen mahdollisuus luoda ja vahvistaa suhteita komission ja muiden jäsenmaiden vastaaviin virkamiehiin ja keskustella ajankohtaisista asioista ja aloitteita.

- *Näitä johtajien kokouksia ja IMPEL-verkostoa on syytä käyttää hyväksi tiedon hankkimiseksi komission uusista aloitteista ja jäsenmaiden alustavista kannoista sekä esitellä Suomen alustavia näkemyksiä näissä asioissa.*

Asuntosektorilla jäsenmaiden välillä toimii ns. "focal points" -virkamiesverkosto, joka tapaa 1–2 kertaa vuodessa.

- *Focal points -verkostoa ja sen kokouksia käytetään hyväksi tiedon hankkimiseksi muiden maiden asuntopoliittisista ratkaisuista, niiden sovittamisesta EU:n valtioneuvoston mukaisiksi ja komission uusista kansalliseen asuntopoliittikkaan suoraan tai välillisistä vaikuttavista aloitteista sekä Suomen näkemyksien esittelemiseksi näistä asioista.*

Asiantuntijataso on kaiken arkipäivän vaikuttamisen perusta ja yhteyksien luominen komission virkamiehiin tällä tasolla on normaali osa jokaisen EU-asioiden valmisteluun osallistuvan työtä. Toimivia yhteyksiä on syntynyt ennen kaikkea asiantuntijaryhmien ja komiteakokousten sekä kansainvälisten kokousten yhteydessä. Joillakin sektoreilla asiantuntijoiden ja komission virkamiesten yhteistyö ja suhteet ovat tiiviitä, mutta joissakin tapauksissa ne ovat voineet jäädä etäisiksi.

- *Yhteistyötä asiantuntijatasolla tulee edelleen tiivistää ja tavoitteena on luoda toimivat suhteet komission hankkeiden vastuuvirkamiehiin.*

Tällä tavoin on helpointa saada tietoja hankkeiden etenemistä ja pyrkiä vaikuttamaan komission virkamiesten ajatteluun ja tietopohjaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Suomen Pysyvä edustuston (EUE) rooli komission hankkeisiin vaikuttamisessa on myös tärkeä, koska sen ympäristövirkamiehillä on päivittäisiä yhteyksiä komission asiantuntijavirkamiehiin ja useimmiten yksikönpäälliköihin. Energiatehokkuus- ja rakennustuotesäädösten valmistelusta vastaavat EUE:ssa TEM:n lähettämät virkamiehet.

Suoria yhteyksiä komission johtaja- ja pääjohtajatasoon EUE:n on usein käytännöllisintä järjestää pysyvän edustajan sijaisen (Coreper I-suurlähettiläs) kautta. EUE:sta on muutenkin merkittävää apua erilaisten tapaamisten järjestämisessä, Suomen kantojen viestittämisessä komissiolle ja muille toimielimille ja tarvittaessa muillekin tahoille kuten ”lobbareille”.

- *EUE:n mahdollisuuksia tavata komission ja muidenkin toimielinten virkamiehiä tulisi hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti ja hyvässä yhteistyössä.*

Tällaista työtä varten EUE:n virkamiehet tarvitsevat tietoja ja ohjeita Helsingistä ja heidät on syytä pitää hyvin tietoisina Suomen kantojen valmistelusta ja mahdollisten ongelmakohtien syntymisestä. Samoin heidät tulisi myös pitää tietoisina tärkeimmistä komission kanssa käytävistä Helsingin asiantuntijatason keskusteluista ja kokouksista, joissa saadaan merkittävää tietoa komission ajankohtaista suunnitelmista.

Kansallisten asiantuntijoiden käyttö vaikutuskanavana komissioon on ympäristöministeriössä toistaiseksi ollut melko vähäistä. Ainoastaan luonnonsuojelusektorilla on ollut kansallinen asiantuntija DG ENVin luonnonsuojeluyksikössä jokseenkin jatkuvasti Suomen jäsenyyden alusta (v. 1995) saakka. Kansallisen asiantuntijan avulla on saatu paljon arvokasta tietoa komission luonnonsuojeluhankkeiden ja -lainsäädännön valmistelusta ja mm. valvontamenettelyiden etenemisestä. Samalla on voitu vaikuttaa tehokkaasti komission virkamiesten tietoihin Suomen oloista ja kannoistamme. Muilla sektoreilla kansallisia asiantuntijoita on DG ENVissa ollut mm. kemikaaliasioissa ja kansainvälisissä ympäristöasioissa sekä metsäasioissa (viimeksi mainittu MMM:n lähettämänä). Tällä hetkellä neuvotellaan meriasiantuntijan lähettämisestä meripääosastolle (DG MARE).

- *Kansallisten asiantuntijoiden lähettämistä komissioon olisi syytä tehostaa koko ympäristöministeriössä. Kansallisia asiantuntijoita voidaan käyttää tehokkaasti saamaan tietoa komissiosta valmisteltavista hankkeista – parhaimmillaan myös muista kuin oman erityisalansa hankkeista – sekä välittämään tietoja Suomen kannoista ja niiden perusteluista.*

4.2

Neuvosto

Neuvostotyöskentelyssä neuvottelu- ja vaikuttamismenettelyt ovat jo pitkälti käytännössä koetellut. Ympäristötyöryhmässä neuvottelut käydään EUE:n ympäristövirkamiesten johdolla Helsingissä laadittujen ja koordinoitujen ohjeiden pohjalta ja asiantuntija vastaa kokousten raportoinnista Eutori-järjestelmän kautta. Yhteistyö ministeriön asiantuntijoiden ja EUE:n virkamiesten välillä sujuu pääsääntöisesti erittäin hyvin.

Energia- ja sisämarkkinatyöryhmät ovat enemmän pääkaupunkivetoisia kuin ympäristöryhmä, jolloin työryhmiin osallistuminen ministeriöstä käsin on välttämätöntä. Näissäkin ryhmissä EUE:n vastaavat virkamiehet osallistuvat työskentelyyn ja vastaavat siitä Coreper-vaiheeseen tultaessa.

Neuvoston työryhmävaiheessa komissioon vaikuttaminen jatkuu tarpeen mukaan ja tapahtuu yleensä asiantuntijoiden ja EUE:n virkamiesten toimesta työryhmässä tai niiden ohessa pidettävissä erillisissä tapaamisissa. Laaja-alaisissa ja poliittisesti merkittävissä hankkeissa voidaan työryhmävaiheessakin yrittää vaikuttaa komissioon myös korkeammalla tasolla. Asiasta voidaan järjestää erillinen ministeri-/komissaaritapaaminen, mutta yleisempi käytäntö on ollut toimittaa asiaankuuluville komissaareille ympäristöministerin tai tarvittaessa useampien ministerien allekirjoittama kirje.

EUE:lla on usein keskeinen rooli silloin, kun pyritään vaikuttamaan muiden jäsenmaiden ja EP:n kantoihin neuvotteluprosessin kestäessä. Käytännössä EUE:n ympäristövirkamiehet voivat antaa arvokasta tietoa ja ohjeistusta siitä, miten kussakin tapauksessa on parasta toimia ja heitä voidaan käyttää apuna varsinkin silloin, kun järjestetään asiantuntija- tai korkeamman tason tapaamisia komissiossa tai muiden jäsenmaiden kanssa Brysselissä.

- *EUE:n rooli vaikuttamisessa muiden jäsenmaiden kantoihin ja erityisesti yhteydenpidossa EP:n kanssa tulisi hyödyntää täysipainoisesti.*

Toistaiseksi valmistelu- ja vaikuttamistyö on ollut melko asiantuntijavetoista ja usein siirtynyt tältä tasolta suoraan ministeritason yhteyksiin tai Brysselissä Coreper I -suurlähettilään tasolle.

- *Jatkossa tulisi kiinnittää enemmän huomiota siihen, että myös ryhmäpäälliköt ja ylijohtajat osallistuvat aktiivisesti EU-vaikuttamiseen neuvostovaiheessakin silloin, kun sitä heidän tasollaan tarvitaan.*

Neuvoston työryhmätyöskentelyn aikana on hyvin tärkeää oppia tuntemaan muiden jäsenmaiden kannat ja niiden perustelut sekä tuoda esille Suomen kannat perusteluineen heti työskentelyn alkuvaiheessa. Vain tällä tavoin voidaan etsiä Suomelle sopivia kompromissiratkaisuja, jotka olisivat samalla myös muiden hyväksyttävissä. Lisäksi tukemalla muita jäsenmaita niille vaikeissa kysymyksissä, voidaan joskus "ostaa" tukea Suomelle meille tärkeissä asioissa.

Kulloinenkin puheenjohtajamaa on keskeisessä asemassa eli on välttämätöntä, että työryhmän puheenjohtaja on tietoinen Suomen tavoitteista ja mahdollisista ongelmakohdista. EUE:n ympäristövirkamiehen on syytä pitää työryhmän puheenjohtajaan tiivistä yhteyttä ja tarvittaessa Helsingin asiantuntijoiden avustuksella.

- *On erityisen tärkeää, että kulloinkin puheenjohtajana toimiva jäsenmaa ja erityisesti ympäristötyöryhmän puheenjohtaja tuntee Suomen kannat ja niiden perustelut*

Myöhemmässä vaiheessa Suomen kantoja voidaan vielä yrittää täsmentää Coreper-tasolla ja vielä neuvostovaiheessakin. Tätä työtä on kuitenkin pohjustettava jo työryhmästä lähtien, koska muuten asiat tulevat puheenjohtajalle ja muille jäsenmaille ja puheenjohtajalle aivan liian yllätyksellisinä, jotta ne voitaisiin uskottavasti ratkaista.

Edellä kuvattujen vakiintuneiden yhteistyökanavien lisäksi tulisi hyödyntää myös eritasoisia henkilökohtaisia yhteyksiä Helsingin ja muiden jäsenmaiden pääkaupunkien välillä. Yhteyksiä voidaan luoda myös erilaisten kansainvälisten kokousten yhteydessä. Tulevia neuvotteluja ja muuta yhteydenpitoa helpottaa, jos tuntee oman alansa kollegat eri jäsenmaissa: tämä koskee niin asiantuntijatasoa kuin ryhmäpäällikkö- ja ylijohtajatasoakin.

- *Suhteita eri jäsenmaiden kollegoihin olisi hyvä tiivistää niin asiantuntija- kuin päällikkötasollakin, ml. ylijohtajataso.*

Tämä helpottaa muiden jäsenmaiden kantojen ja niiden perusteiden selvittämistä sekä pyrkimyksiä selventää vastaavasti Suomen kantoja muille jäsenmaille ja saada niille tukea ja ymmärrystä.

Muiden jäsenmaiden virallisia kantoja selvitettyä voidaan hyödyntää myös Suomen edustustoverkkoa muissa jäsenmaissa, jolloin VNEUS toimii asian koordinoijana.

Euroopan parlamentti

Yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentti (EP) astuu neuvotteluareenalle periaatteessa heti, kun komission ehdotus on valmistunut. Se nimeää lainsäädäntöhankkeen raporttoijan ja varjoraporttoijat ja ryhtyy valmistelemaan ensimmäisen lukemisen raporttiaan.

- *EUE:n ja ympäristöministeriön virkamiesten tulisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ottaa selville tiedot hankkeen kannalta keskeisistä EP:n jäsenistä (MEP) sekä parlamentin 1. lukemiselle suunnittelema aikataulu.*

Käytännössä EUE:n virkamiehet saavat nämä tiedot varsin helposti käsiinsä Brysselissä.

Coreper I -suurlähettilään apua voidaan tarvita varsinkin suuremmissa, poliittisesti merkittävissä hankkeissa ja muun muassa otettaessa yhteyttä EP:n raporttoijiin ja valiokuntien puheenjohtajiin. Raporttoijaan on syytä pyrkiä vaikuttamaan heti, jos tiedot antavat olettaa, että raporttoijan tai joidenkin tärkeiden varjoraporttoijien kannat eivät välttämättä ole Suomen kannalta kovin toivottavia. Joitakin raporttoijia voi olla jopa vaikea tavoittaa varsinkaan virkamiestasolla, mutta ministerin tapaamisesta harvemmin kieltäydytään.

- *Suomen kannalta merkityksellisissä, vaikeissa hankkeissa raporttoijaa voidaan pyrkiä tapaamaan lähinnä EUE:n virkamiesten ja/tai Coreper I -suurlähettilään toimesta.*
- *Poliittisesti vaikeissa ja suurissa asioissa olisi syytä järjestämään tapaaminen myös raporttoijan ja ministerin välillä.*

Varjoraporttoijien tapaaminen ainakaan korkealla tasolla ilman raporttoijan läsnäoloa voi olla ongelmallisempaa ja sitä tulisi välttää, jottei sotkeuduttaisi EP:n sisäisiin valtajärjestelmiin.

Suomalaisten MEPien ja varsinkin ympäristövaliokunnan tai muiden asiaa hoitavien valiokuntien jäsenten tapaaminen on kuitenkin aina mahdollista ja suotavaa. Ministeri Lehtomäki tapasi ENVI-valiokunnan suomalaiset MEPit lokakuussa 2009.

- *Myös muiden suomalaisten MEPien tapaamista ministeritasolla voitaisiin harkita.*

Virkamiestason vaikuttamisessa keskeisessä asemassa ovat ympäristövaliokunnan (ENVI) tai muiden keskeisten valiokuntien kuten sisämarkkina- sekä teollisuus- ja energiavalioikuntien (IMCO, ITRE) suomalaiset jäsenet ja myös muut suomalaiset MEPit. Yhteydenpidon kiinteys on vaihdellut asiasta ja kunkin MEPin omasta kiinnostuksesta riippuen. Eräät MEPit ovat olleet suoraan yhteydessä myös ympäristöministeriöön ja sen virkamiehiin, mitä on yleisesti pidetty hyvänä tapana.

Toistaiseksi yhteydenpito virkamiestasolla on toiminut melko hyvin EUE:n virkamiesten toimesta, jotka ovat järjestäneet ENVI-valiokunnan suomalaisten jäsenten tapaamisia vähintään kaksi kertaa vuodessa ja tarpeen mukaan useamminkin

- *EUE:n ympäristövirkamiesten tulisi luoda toimivat yhteydet suomalaisiin ENVI-valiokunnan jäseniin heti valiokunnan järjestyttyä syksyllä 2009.*

- *EUE:n virkamiehille tulee tarvittaessa toimittaa Suomen kannanottoja välitettäväksi edelleen ENVI-valiokunnan tai tarpeen mukaan muiden valiokuntien jäsenille.*

EP:n esittelijöille voidaan myös yrittää laatia Suomelle tärkeitä muutosehdotuksia varsinkin ensimmäisen lukemisen vaiheessa. Esittelijöiden lisäksi näitä ehdotuksia voidaan tarjota myös ympäristövaliokunnan ja muidenkin valiokuntien suomalaisille jäsenille, jotka voivat niin halutessaan tehdä muutosehdotuksia omissa nimissään.

MEPien lisäksi EP olisi myös pyrittävä luomaan toimivat suhteet poliittisten ryhmien ja sihteeristön virkamiehiin, koska näillä on usein paljon vaikutusvaltaa ja ennen kaikkea tietoa asioiden käsittelystä parlamentissa.

- *Tulisi pyrkiä luomaan yhteydet myös EP:n virkamiehistöön ja ainakin sen suomalaisiin jäseniin.*

Yhteyksien järjestäminen järjestyyne luontevimmin EUE:n kautta.

4.4

EY-tuomioistuinasiat

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on merkittävä yhteisön oikeuden kehittäjä myös ympäristölainsäädännön osalta. Sen lisäksi, että jäsenvaltiot toimivat osapuolina omissa asioissaan, niillä on oikeus osallistua väliintulijoina muita asianosaisia koskevista asioista sekä esittää huomautuksia yhteisön oikeuden tulkintaa koskevista ns. ennakkoratkaisuasioissa.

Ulkoasiainministeriön oikeuspalvelun EU-tuomioistuinyksikkö välittää EY-tuomioistuimessa vireillä olevat asiat toimivaltaisiin ministeriöihin. Ympäristöministeriössä EU-asioiden ryhmä välittää asiakirjat edelleen asianomaisille vastuuvirkkamiehille. Aloitteesta huomautusten laatimisesta ennakkoratkaisuasioissa tai väliintulohakemuksen tekemiseksi kanneasioissa sovitaan toimivaltaisen osaston ja EU-ryhmän kesken. Mahdollinen Suomen kannanotto käsitellään oikeudellisten kysymysten jaostossa sekä tarpeen mukaan EU-asioiden komiteassa ja EU-ministerivaliokunnassa, jossa esittelijänä toimii tällöin ulkoministeri.

Viime vuosina YM on tehnyt joitakin esityksiä väliintulon tekemiseksi, mutta ennakkoratkaisuasioihin on osallistuttu vähän. Suomalaisista tuomioistuimista peräisin oleviin ennakkoratkaisupyyntöihin osallistutaan lähtökohtaisesti aina. On tärkeää, että yhteisön oikeuden kehittämiseen ja tulkintaan voidaan vaikuttaa tehokkaasti ja johdonmukaisesti kaikissa EU-toimielimissä.

- *EU-tuomioistuinasioiden seurantaa ja osallistumista erityisesti ennakkoratkaisuasioihin keskeisissä yhteisön lainsäädännön tulkintaa koskevista asioista tulisi edelleen tehostaa yhteistyössä EU-ryhmän ja osastojen kanssa.*

4.5

Teollisuuden kattojärjestöt ja kansalaisjärjestöt Brysselissä

Ympäristöministeriö pitää Suomessa yhteyttä kaikkiin keskeisiin sidosryhmiin (kansalais- ja teollisuusjärjestöt) EU-asioiden ja Suomen kantojen valmistelussa. Näitä järjestöjä voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää apuna myös ennakko-vaikuttamisessa, kuten valtioneuvoston EU-selonteossakin todetaan.

Teollisuuden ja muiden intressitahojen kattojärjestöt sekä kansalaisjärjestöt toimivat aktiivisesti Brysselissä pyrkimällä vaikuttamaan päätöksentekoon sen eri tasoilla (komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti). Käytännössä järjestöt hoitavat yhteyksiään jäsenmaihiin ja neuvostoon usein EUE:n ympäristövirkamiesten kautta sekä kirjelmöimällä kannanotoistaan yleisemminkin.

Järjestöillä on usein hyvät tiedot komission aloitteiden valmisteluista ja asian käsittelyn etenemisestä eri elimissä. Suomen kantoja on hyvä selvittää järjestöille muun muassa siksi, että näin voidaan parhaimmissa tapauksissa edistää myös omien tavoitteidemme saavuttamista.

Erilaisten teollisuuden ja muiden kattojärjestöjen tai kansalainjärjestöjen kanssa käytävä vuoropuhelu Brysselissä on osa EUE:n ympäristövirkamiesten toimenkuvaa.

- *EUE:n virkamiehille tulisi tarpeen mukaan toimittaa taustatiedot Suomen kannoista ja niiden perusteluista näissä tapaamisissa tarvitsemiinsa tilanteisiin.*

4.6

Tiedotusvälineet

Asioita voi edistää epäsuorasti myös tiedotusvälineiden kautta sekä kotimaassa että ulkomailla. Julkisuudessa säännöllisesti toistuva näkemys tai tieto jostain asiasta voi heijastua yleiseen mielipiteeseen ja vaikuttaa välillisesti jopa neuvottelutilanteisiin. Tiedotusvälineissä kuvatut asiat voivat elää ikään kuin "totuutena".

Brysselissä työskentelee noin 1 300 toimittajaa, joista suomalaisia kirjeenvaihtajia on kymmenkunta. Toimittajat seuraavat aktiivisesti EU-asioita ja viime vuosina ilmastomuutoksen ympärillä käyty keskustelu on lisännyt ympäristöasioiden painoarvoa ja kiinnostavuutta.

Joitakin tiedotusvälineitä kuten Financial Times -lehteä seurataan Brysselissä erittäin tarkasti. Muut tiedotusvälineet siteeraavat arvovaltaisina pidettyjä lähteitä, joiden vaikutus voi siten ulottua hyvinkin laajalle ja nopeasti mm. verkkopalvelujen kautta. Tiedotusvälineiden kautta tapahtuvaa suoraa tai epäsuoraa vaikuttamista on kuitenkin erittäin vaikea luotettavasti mitata.

Tiedotusvälineiden tärkeä rooli on pyrittävä hyödyntämään myös ympäristöministeriön hallinnonalan asioissa. Tausta- ja tiedotustilaisuuksilla toimittajille voidaan vaikuttaa median käsitykseen asioista ja sitä kautta yleiseen mielipiteeseen. Vaikuttamisen täytyy kuitenkin aina perustua tosiasioihin.

Kansainvälisiin tiedotusvälineisiin vaikuttamisessa Brysselissä on EUE:n lehdistövirkamiehellä keskeinen rooli. Hän voi luoda hyvät kontaktit EU-kirjeenvaihtajiin ja saa sitä kautta tarvittaessa välitettyä Suomen näkemyksiä. Myös EU:n toimielimien kautta voi vaikuttaa välillisesti kansainväliseen mediaan luomalla toimivat yhteydet mm. ympäristökomissaarin tiedottajaan, Euroopan parlamentin tiedotusosastoon ja ministerineuvoston tiedotusosaston ympäristötiedottajaan. EUE:n lehdistövirkamiehen ja ympäristöministeriön viestinnän edustajien olisi hyödyllistä pitää yhteyttä toisiinsa säännöllisesti.

Tavoitteiden toteuttamiseksi ympäristösektorilla

- *EUE järjestää Brysselissä säännöllisesti taustatilaisuuksia ja tarvittaessa erillisiä lehdistötilaisuuksia EU-asioita seuraaville toimittajille (pysyvä edustajan sijainen/ EUE:n lehdistö- ja ympäristövirkamiehet ja mahdollisuuksien mukaan ympäristöministeriön virkamiehet).*

Brysselin ja Luxemburgin ympäristöneuvostojen yhteydessä järjestetään aina ministerin tiedotustilaisuus. Ympäristöministeri voisi mahdollisuuksien mukaan tavata sekä suomalaisia että ulkomaalaisia EU-kirjeenvaihtajia esimerkiksi lounaalla vieraillessaan Brysselissä, etenkin jos Suomi haluaa tuoda julkisuuteen erityisen EU-kysymyksiin liittyvän asian.

Ulkomaalaisten toimittajien houkuttelemiseksi tarvitaan jokin houkutin eli aiheella täytyy olla laajempi kansainvälinen ulottuvuus tai muu todellinen uutisarvo.

- *Kansainvälisten tiedotusvälineiden haastattelupyyntöihin ministerille, ministeriön virkamiehille tai EU-virkamiehille suhtaudutaan myönteisesti sekä kotimaassa että ulkomailla.*

EU-asioden valmistelu ympäristöministeriössä

1 Ympäristöneuvostossa käsiteltävät asiat ja niiden valmistelu

Suurin osa ympäristöneuvostossa käsiteltävistä asioista kuuluu ympäristöministeriön luontoympäristö- ja ympäristönsuojeluosastojen toimialalle. Kuitenkin mm. ajoneuvojen ja lentoliikenteen päästöt, uima- ja juomaveden laatu sekä vesivaroihin ja riistanhoitoon liittyvät asiat kuuluvat muiden ministeriöiden (LVM, STM, MMM) toimialaan ja ilmastoasioissa vastuu jakautuu useiden ministeriöiden kesken (YM, TEM, MMM, LVM, VM, UM). Tämä aiheuttaa lisävaatimuksia yhteiselle valmistelulle ja koordinaatiolle.

Ympäristöneuvostossa käsiteltävien asioiden valmisteluvastuu kuuluu aina sille ministeriölle, jonka vastuulla asia kansallisestikin on, mutta ympäristöministeriö osallistuu lähtökohtaisesti kaikkien kyseisen neuvoston asioiden valmisteluun. Ministeriössä EU:n ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön valmistelun seuranta ja yhteensovittaminen on annettu kansainvälisten ja EU-asioiden yksikön EU-ryhmän tehtäväksi.

Ympäristöneuvostoon tulevien lainsäädäntöhankkeiden (asetus, direktiivi, päätös) kansallinen koordinaatio aloitetaan viimeistään komission ehdotuksen valmistuttua. Kansallista valmistelua varten nimetään vastuuvirkamies siitä ministeriöstä, jonka toimialaan lainsäädäntöehdotus pääasiassa kuuluu. Jos valmisteluvastuusta on epäselvyyttä ministeriöiden kesken, EU-ryhmä avustaa oikean tahon määrittämisessä ja tarvittaessa valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristön (VNEUS) johdolla.

Ympäristöministeriö on yleensä koonnut muista asianosaisista ministeriöistä ja sidosryhmien edustajista koostuvan taustaryhmän tukemaan asian valmistelua. Taustaryhmät voivat olla epävirallisia, mutta joissakin suurissa ja arkaluonteisemmissa asioissa voi olla tarpeen asettaa taustaryhmä virallisestikin, jolloin ministeriöiden ulkopuoliset edustajat voidaan sitouttaa toimimaan ikään kuin virkavastuulla.

Ympäristöneuvostossa käsiteltävissä asioissa EU-ryhmän edustajan tulisi osallistua hankevalmisteluun, jos on odotettavissa erityinen tarve koordinoida eri hallinnonalojen näkemyksiä tai pohtia erilaisia neuvottelutaktisia kysymyksiä. Muissa neuvostoissa kuten energia- ja liikenne tai sisämarkkinaneuvostossa käsiteltävissä, ympäristöministeriölle kuuluvissa asioissa on myös syytä pitää ministeriön EU-ryhmä tietoisena lainsäädäntöhankkeiden etenemisestä.

Vastuuvirkamies vastaa taustaryhmän työskentelystä ja Suomen kantojen yhteensovittamisesta. Suurissa, monien virkamiesten toimenkuvaan kuuluvissa hankkeissa kuten IE-direktiivi (IPPC-direktiivin uudistus) on valmistelua varten asetettu myös ympäristöministeriön sisäinen valmisteluryhmä, joka yhdessä vastaa kantojen valmistelusta.

- *Suurissa ja monitahoisissa lainsäädäntöhankkeissa tulisi asettaa ympäristöministeriön sisäinen valmisteluryhmä vastaamaan hankkeen kansallisesta ja EU-tasolla tapahtuvasta valmistelusta.*
- *Lisäksi jokaiseen lainsäädäntöhankkeeseen tulisi nimittää myös "vastuujuristi" varsinaisen vastuuvirkamiehen tueksi.*

Komission ehdotuksen valmistuttua se analysoidaan, ml. ehdotukseen liittyvä vaikutusarviointi. Vaikutusarvioinneista pyydetään yleensä jäsenmaiden huomiot kirjallisesti neuvoston ympäristöryhmän jatkotyötä ajatellen.

- *Komission ehdotusten vaikutusarviointeihin ja niiden perusteisiin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota ja laatia niihin tarpeelliset huomautukset varsinkin, jos vaikutusarvioinnissa on puutteita tai suoranaisia virheitä Suomea koskevien tietojen osalta.*

Samalla aloitetaan eduskunnan informoimiseksi tarvittavan kirjelmän valmistelu viivytyksettä. Kirjelmässä kuvataan säädös- tai muun hankkeen sisältö sekä arvioidut taloudelliset sekä lainsäädäntö- ja ympäristövaikutukset sekä esitetään valtioneuvoston alustava kanta asiaan. Kirjelmien sisältö vahvistetaan virkamiestasolla EU-komitean alaisessa ympäristöjaostossa tai sen kirjallisessa menettelyssä.

Jos asia kuuluu eduskunnan toimivaltaan, siitä on laadittava U-kirjelmä, joka hyväksytään valtioneuvoston yleisistunnossa. Mahdolliset U-jatkokirjelmät laaditaan ns. E-kirjeenä (perusmuistio) eikä niitä enää tarvitse saattaa valtioneuvoston täysistuntoon, vaan EU-ministerivaliokunnan käsittely riittää. Muista ehdotuksista ja tärkeistä tiedonannoista ja suunnitelma-asiakirjoista laaditaan pääsääntöisesti valtioneuvoston selvitys E-kirjeellä. E-kirje toimitetaan eduskunnalle yleensä ministerin allekirjoituksella.

Eduskunta edellyttää, että sillä on tosiasialliset mahdollisuudet osallistua sen toimivaltaan kuuluvien asioiden valmisteluun EU:n toimielimissä eli valtioneuvoston kirjelmät on toimitettava sille riittävän ajoissa.

- *Lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden analysointi sekä eduskunnalle toimitettavien U- ja E-kirjelmien valmistelu tulee aloittaa välittömästi komission ehdotuksen valmistuttua.*

Neuvoston kokouksia varten laaditaan kustakin asialistalla olevasta niin sanotusta b-kohdasta (varsinaiset keskusteltavat tai päätökseen tulevat asiat) perusmuistio, jonka vastuuvirkamies valmistelee tarvittaessa yhdessä taustaryhmänsä kanssa. Nämä perusmuistiot käsitellään EU-asioiden komitean alaisessa ympäristöjaostossa, joka kokoontuu ns. laajassa kokoonpanossaan yleensä neljä kertaa vuodessa ympäristöneuvoston kokousten edellä. Perusmuistiot toimitetaan viimeisteltyinä EU-ryhmän kautta EU-ministerivaliokunnan ja eduskunnan suuren valiokunnan käsiteltäviksi.

Eduskuntakirjelmien ja neuvostojen perusmuistioiden lisäksi EU-ministerivaliokunnan käsittelyyn voidaan harkinnan mukaan viedä muitakin ajankohtaisia EU-asioita. Ministerivaliokunnan erityiskäsittelyä tulee harkita varsinkin, jos asia on laajakantoinen ja vaatii uusia ja merkittäviä poliittisia linjauksia.

- *Säännöllisesti EU-ministerivaliokunnan käsiteltäviksi saatettavien asioiden lisäksi on tapauskohtaisesti harkittava poliittisesti merkityksellisten ja laajakantoisten asioiden käsittelyn tarve.*

- *Sopivasta menettelytavasta tulisi sopia ministeriön EU-ryhmän ja VNEUSin kanssa hyvissä ajoin.*

Coreper-ohjeet koordinoidaan asianosaisten ministeriöiden virkamiesten kesken ja ne toimitetaan EU-ryhmän kautta VNEUSiin, joka toimittaa ne edelleen EUE:lle. VNEUS vastaa viime kädessä siitä, että ohje edustaa Suomen yhteen sovitettua kantaa ja sillä on tärkeä rooli myös laajakantoisten tai vaikeasti yhteen sovitettavien asioiden seurannassa ja koordinoinnissa.

- *Koska VNEUSilla on päävastuu Coreper-ohjeista ja EU-ministerivaliokunnan valmistelusta, on VNEUSin ympäristövirkamies tai muu asiasta vastaava virkamies pidettävä tietoisena neuvostossa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja siinä mahdollisesti esiin tulleista ongelmissa.*

Ympäristöneuvoston asioiden osalta vastuu yhteydenpidosta VNEUSiin kuuluu EU-ryhmälle yhdessä ministeriön vastuuvirkamiehen kanssa. Jos asia kuuluu jonkin muun ministeriön toimivaltaan tai sitä käsitellään jossakin muussa neuvostossa kuten kilpailukyky- tai energia- ja liikenneneuvosto, yhteydenpito VNEUSiin järjestetään pääsääntöisesti kyseisestä neuvostosta vastaavan ministeriön EU-koordinaation kautta.

2 Muissa neuvostoissa käsiteltävien asioiden valmistelu

Muissa neuvostossa (mm. liikenne-, televiestintä- ja energianeuvosto, kilpailukykyneuvosto, maatalous ja kalastusneuvosto) käsitellään puolestaan asioita, jotka ovat merkittäviä ympäristöpolitiikan kannalta. Ympäristöministeriö osallistuu näissä neuvostoissa käsiteltävien asioiden valmisteluun tarpeen mukaan. Joskus näiden asioiden valmisteluun osallistuminen sitoo merkittävästi ympäristöministeriön voimavaroja (mm. energia- ja metsäasiat, liikenteeseen liittyvät ympäristöasiat), mikä on otettava huomioon ministeriön voimavarojen kartoituksessa ja suunnittelussa.

- *Ympäristöministeriön voimavarojen suunnittelussa on otettava huomioon myös muissa kuin ympäristöneuvostossa käsiteltävien, ympäristön kannalta merkittävien asioiden valmistelu, johon ministeriön virkamiesten on osallistuttava.*

Näiden muiden neuvostojen kokousten valmistelusta vastaa se ministeriö, jonka päätoimivaltaan asiat kuuluvat. Esimerkiksi rakennusten energiatehokkuutta koskevaa direktiiviä käsitellään liikenne-, energia- ja televiestintäneuvostossa ja rakennustuotteita koskevia määräyksiä kilpailukykyneuvostossa. Näiden säädösten kansallisesta valmistelusta vastaa ympäristöministeriö ja sen rakennetun ympäristön osasto.

3 Komission valmisteluvaihe

Komissio käyttää uusien ehdotusten valmisteluvaiheessa usein apunaan erilaisia asiantuntijaryhmiä ja kuulemistilaisuuksia, joissa saadaan tietoja komission ehdotuksen sisällöstä ja ehdotukseen voidaan parhaimmillaan vaikuttaa jo tässä vaiheessa. Näihin tilaisuuksiin on syytä osallistua varsinkin Suomelle tärkeiksi koetuissa asioissa ja niihin tulisi myös valmistautua hyvin. Vaikka komission asiantuntijaryhmissä tapahtuvaa valmistelua varten ei Suomessa ole luotu vastaavia yhteisiä menettelytapoja kuin neuvostossa tapahtuvaan työskentelyyn, olisi jo tässä vaiheessa pyrittävä muodostamaan Suomen alustava kanta. Yhteydenpito muiden ministeriöiden ja sidosryhmien edustajiin saattaa jäädä työhön osallistuvan virkamiehen harkintaan ja olla siten tapauskohtaista.

- *Varsinkin Suomen kannalta merkityksellisissä asioissa komission ehdotuksen valmisteluun tulisi osallistua jo asiantuntijavaiheessa niin, että Suomen kanta on koordinoitu riittävästi.*

Valmistelukokouksiin osallistuvan virkamiehen tulisi varmistaa, ettei esitä näkemyksiä, jotka olisivat täysin ristiriidassa Suomen myöhemmin muodostettavan, virallisen kannan kanssa.

Komissio saattaa myös kutsua asiantuntijoita valmisteluryhmiinsä heidän henkilökohtaisen osaamisensa ja tieteellisen arvovaltansa perusteella. Tällaisissa ryhmissä voi olla hyvä tehdä selväksi, että osallistuu työhön "puhtaana" asiantuntijana, jonka näkemykset eivät sido Suomen myöhempiä, virallisia kannanottoja.

Komissio käyttää valmistelunsa tukena ja osin sen avoimuutta korostaakseen erilaisia julkisia kuulemisia internet-konsultaatioina. Konsultaatiot ovat avoimia kaikille eli jäsenmaille ja myös EU:n ulkopuolisille maille, erilaisille järjestöille ja yhteisöille sekä yksittäisille kansalaisille. Ympäristöministeriö ei ole ministeriönä osallistunut näihin konsultaatioihin, koska jo tässä vaiheessa on tuotava esiin Suomen eikä yksittäisen ministeriön tai sen osaston kanta.

- *Ympäristöministeriö ei yksittäisenä ministeriönä osallistu komission tekemiin kirjallisiin ns. internet-konsultaatioihin.*
- *Jos komission valmisteilla olevaa lainsäädäntöhanketta halutaan kommentoida kirjallisesti, komissiolle toimitetaan Suomen kanta perusteluineen.*

Etukäteistietojen saanti komission uusista ehdotuksista ja niiden perusteista vaihtelee tapauskohtaisesti ja joskus ehdotukset voivat olla hieman yllätyksellisiä, jos komissio on halunnut pitää tiukasti kiinni aloiteoikeudestaan ja valmistelunsa "itsenäisyydestä" tai jos komission ehdotus on muuttunut merkittävästi komission sisäisen käsittelyn viime vaiheissa.

Tällaisistakin hankkeista voidaan saada etukäteistietoja muun muassa EUE:n avustuksella. Jos tiedot kuitenkin saadaan vasta asioiden ollessa jo kabinettitasolla, on vaikuttaminen useimmiten jo myöhäistä tai ainakin hyvin vaikeaa. Tiedot tulisikin saada pääosastolla valmistelavana olevasta ehdotuksesta viimeistään siinä vaiheessa, kun ehdotus lähtee pääosastojen väliseen konsultaatioon.

- *Asiantuntijoiden tulisi yhteistyössä EUE:n virkamiesten kanssa pyrkiä saamaan tieto komission valmisteilla olevista hankkeista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.*

Parhaiten tämä onnistunee komission asiantuntijavaiheessa ja käyttämällä hyväksi virallisia ja epävirallisia lähteitä ja kontakteja niin komissiossa kuin muissa jäsenmaissakin.

Asiantuntijaryhmissä tapahtuvaa valmistelutyötä varten ei myöskään ole luotu samanlaista systemaattista raportointijärjestelmää kuin neuvoston työryhmille, min-
kä vuoksi osa näissä kokouksista saadusta informaatiosta saattaa jäädä jakamatta asianmukaisesti.

- *Komission asiantuntijakokouksista ja muista vastaavista kokouksista raportointiin tulisi kiinnittää entistä suurempaa huomiota.*
- *Jokaisesta kokouksesta tulee tehdä ainakin jatkotyön kannalta keskeiset seikat sisältävä raportti, joka jaetaan ympäristöministeriössä asianosaisille virkamiehille ja EU-ryhmälle, EUE:n vastaaville virkamiehille sekä virkamiehen harkinnan mukaan muille asiasta kiinnostuneille tahoille.*

4 Komitologia-komiteat

Komission komitologia-komiteoissa tehdään usein yhteisön lainsäädännön toimeenpanoa koskevia, jäsenmaita sitovia päätöksiä, jotka saattavat edellyttää myös muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Tällaisissa asioissa Suomen kanta tulisi valmistella samalla tavoin koordinoitusti kuin neuvostotyöskentelyssäkin. Ympäristöministeriössä näiden asioiden koordinointi on järjestetty ympäristöjaoston käsittelyn kautta varsinkin, jos Suomen kannan muodostuksessa on ristiriitoja tai asiaan kohdistuu muuten suurta mielenkiintoa.

Komitologiatyön merkitys ja näkyvyys ovat lisääntyneet entisestään, kun uusi valvonnan käsittävä sääntelymenettely (PRAC) tuli voimaan. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että komiteoissa tehdyt täytäntöönpanotoimet tarkistetaan Euroopan parlamentissa ja neuvostossa 3 kuukauden määräajassa. Komitean päätökset voidaan kuitenkin kumota vain uudessa komitologiapäätöksessä tarkasti rajatuin, mahdollisin kriteerein.

- *Komitologia-komiteoiden työskentelyyn ja asioiden kansalliseen koordinointiin tulee edelleen kiinnittää enemmän huomiota ja varmistaa, että sitovia päätöksiä tehtäessä Suomen kannat on koordinoitu asianmukaisesti.*
- *Näiden komiteoiden kokouksista tulee myös raportoida asianmukaisesti ja ainakin PRAC-komiteoiden raportit tulisi jakaa asianmukaisesti Eutori-järjestelmän kautta.*

EU-tasolla käsiteltävien asioiden painopisteet ympäristöministeriössä

1 Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset

Euroopan parlamentin (EP) vaalit pidettiin 7. kesäkuuta 2009 ja uuden parlamentin ensimmäinen täysistunto kokoontui heinäkuun alussa Strasbourgissa. Valiokunnat järjestäytyivät heinäkuun lopulla ja niiden varsinainen työ alkoi syyskuussa 2009.

Vaalitulos aiheutti joitakin muutoksia EP:n voimasuhteissa. Konservatiiviryhmällä on aikaisempaa suurempi etumatka mm. toiseksi suurimpaan sosialistiryhmään, vaikka brittikonservatiivit erosivat omaksi uudeksi ryhmäkseen, johon kuuluu lisäksi "euroskeptisiä" konservatiiveja 7 muusta EU-maasta. Keskustaliberaali ALDE säilytti kannatuksensa suhteellisen ennallaan ja vihreät saivat muutamia lisäpaikkoja. Uusien europarlamentaarikkojen "asemoitumista" suhteessa ympäristökysymyksiin on vielä vaikea arvioida, mutta voimasuhteiden muutos saattaa vaikuttaa jonkin verran EP:n linjauksiin ympäristökysymyksissä.

Uusi komissio aloittaa toimintansa viimeistään 2010 alussa, mutta pääsee uusien hankkeiden valmistelun alkuun todenteolla vasta myöhemmin keväällä 2010. Komission pääosastojakoon on odotettavissa muutoksia ainakin niin, että nykyinen DG TREN (liikenne ja energia) jaetaan kahdeksi erilliseksi pääosastoksi. Huhuja on liikkunut myös ilmastoasioiden siirtämisestä uuteen energiapääosastoon tai erillisen ilmastokomissaarin nimittämisestä.

Ympäristöneuvoston lähiajan asialista ei ole kovin mittava, ilmastokysymyksiä lukuun ottamatta. Keväällä 2009 neuvoteltiin lukuisia 1. ja 2. lukemisen ratkaisuja EP:n ja neuvoston kesken. Syksyllä 2009 on ympäristöneuvostossa 1. lukemisen neuvotteluvaiheessa vain muutamia säädöshankkeita kuten elektroniikkaromua koskevat direktiivit. Biosididirektiivin uudistamista koskeva komission ehdotus valmistui kesällä 2009 ja Ruotsi on aloittanut sen käsittelyn työryhmätasolla. EP:n 1. lukemisen aikataulu on näiden kohdalta vielä avoin, joten neuvoston poliittista yhteisymmärrystä voidaan tavoitella vasta keväällä 2010.

Kesäkuussa 2009 päästiin poliittiseen yhteisymmärryksen teollisuuden päästöjä koskevasta IE-direktiivistä ja sen 2. lukeminen ajoittunee keväälle 2010 eli Espanjan puheenjohtajakaudelle. Komission ehdotus kevyiden hyötyajoneuvojen CO₂-päästöjen rajoittamisesta on juuri valmistunut. Kauan odotetun päästökattodirektiivin (NEC) valmistuminen on sen sijaan edelleen epävarmaa. Odotettavissa ovat lisäksi ehdotukset juomavesidirektiivin uudistamisesta (STM), LIFE+ -asetuksen muuttamisesta, asetukseksi ympäristöteknologian verifiointista sekä yhteisestä tietojärjestelmästä "SEIS".

Muissa neuvostoissa käsitellään parhaillaan ympäristöministeriön rakennetun ympäristön osastolle kuuluvia asioita kuten rakennustuotedirektiivin muutos ra-

kennustuoteasetukseksi ja rakennusten energiatehokkuutta koskevan direktiivin uudelleenlaadinta.

Ilmastokysymykset tulevat edelleen dominoimaan EU:n ympäristöagendaa lähitulevaisuudessa. Vuonna 2009 keskitytään Kööpenhaminan COP 15 -kokouksen valmisteluun. Tämän kokouksen tuloksista riippuu paljolti se, miten asiaa ryhdytään viemään eteenpäin uuden komission aikana vuodesta 2010 eteenpäin. Jos sopimus syntyy tietyin EU:n määrittelemien edellytyksin, on EU jo sitoutunut siirtymään –20 % vähennystavoitteestaan –30 % tavoitteeseen vuonna 2020. Tämä merkitsee sitä, että EU:n jo sopimia säädöksiä (päästökauppadirektiivi, taakanjakoa koskeva päätös) joudutaan muokkaamaan. Toisaalta jo sovituihin säädöksiin aiheutuu valtavasti työtä niin neuvosto- kuin komiteatasollakin.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon (2009/2010) myötä nykyisen yhteispäätös-menettelyn – jatkossa ”tavallinen lainsäätämismenettely” – käyttöala laajenee merkittävästi ja siitä tulee pääasiallinen päätöksentekomenettely. Vaikka ympäristöpolitiikan alalla ei tule muutoksia varsinaiseen päätöksentekomenettelyyn, välillisiä vaikutuksia saattaa olla yhteispäätös-menettelyn laajenemisella – eräin poikkeuksin – maatalous- ja kalastuspolitiikan aloille. Ympäristöpolitiikan kannalta saattaa vaikutuksia olla jatkossa myös sopimukseen otetulla energiapolitiikkaa koskevalla oikeusperustalla, samoin kuin rikosoikeudellisen yhteistyön laajentamisella siten, että rikoslainsäädäntöä voidaan lähentää nykyistä tehokkaammin esimerkiksi ympäristörikosten osalta.

Meneillään oleva talouskriisi vaikuttaa EU:n toimintaan merkittävästi seuraavien lähivuosien ajan. Jo vuonna 2008 oli ilmasto- ja energiapaketin käsittelyn yhteydessä selvästi havaittavissa, miten jäsenmaat olivat valmiita perääntymään kunnianhimoisimmista ympäristönsuojelutavoitteistaan ja puolustamaan oman taloutensa kulmakiviä edessä olevan laman alla. Tämä tilanne jatkunee lähivuosina ja saattaa johtaa EU:n ympäristöpolitiikan jonkinlaiseen uudelleen arviointiin uuden komission ja parlamentin toimikaudella vuosina 2009–2014.

Teollisuuden ja liikenteen päästöt ja muu ympäristön kuormitus saattaa aluksi vähentyä laman supistaessa taloudellista toimintaa. Tähän tilanteeseen tulisi tarttua mahdollisuutena muuttaa tuotanto- ja kulutustapoja kestävämpään suuntaan eikä sen tulisi johtaa siihen, että nousukauden alkaessa palataan samoihin kulutus- ja tuotantotapoihin kuin lamaa edeltäneenä aikakautena ja ympäristön kuormitus alkaa jälleen samassa suhteessa kasvaa.

Komission laatiman talouden elvytyspaketin (2008) yksi tavoite on nopeuttaa EU:n siirtymistä vähähiiliseen ja resurssitehokkaaseen talouteen. Joulukuun 2008 Eurooppa-neuvosto hyväksyi elvytyspaketin ja korosti muun muassa olemassa olevien rahastojen käyttöä energiatehokkuuden parantamiseen. Tässä vaiheessa on vielä vaikea arvioida, kuinka paljon jäsenmaat ovat investoineet elvytyspaketin ns ”vihreisiin hankkeisiin.” Komission ympäristöpääosaston alustavien arvioiden mukaan alku ei ole ollut kovin lupaava, mutta arviot tästä tarkentuvat myöhemmin.

Yleinen kansainvälinen poliittinen ja taloudellinen kehys vaikuttaa tietysti niin EU:n kuin Suomenkin ympäristöpolitiikan ja toiminnan kehitykseen. Suurten talousmahtien kuten USAn, Venäjän ja Kiinan sekä muiden Aasian nousevien talouksien kehitys muokkaavat oleellisesti niin taloudellista kuin poliittistakin ympäristöä, millä on ratkaiseva merkitys erityisesti globaalien ympäristöhaasteiden ratkaisemisessa. Suomen kannalta Venäjä on tietysti erityisasemassa, minkä vuoksi EU-Venäjä-suhteiden kehittyminen on tärkeää mm. Pohjoisen ulottuvuuden hankkeessa ja Itämeren suojelussa sekä EU-PPC:n (*Permanent Partnership Council*) puitteissa tehtävän työn kannalta.

EU:n vuosina 2004 ja 2006 tapahtuneen **laajentumisen** vaikutukset ovat alkaneet tuntua selvemmin vasta viime aikoina ja erityisesti ilmasto- ja energiapaketin käsittelyn yhteydessä. Vaikka uudet jäsenmaat eivät suinkaan aina ole ole samanmielisiä EU:n lainsäädäntöhankkeista, on odotettavaa, että ne tulevat ajamaan yhteisiä etu-

jaan aiempaa tarmokkaammin niille vaikeissa lainsäädäntöhankkeissa ja vaatimaan yhteisöltä solidaarisuutta. Näiden maiden taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien ratkaiseminen ja omien etujen ajaminen korostuvat ainakin niin kauan kuin taloudellinen taantuma kestää. Uusien jäsenmaiden yhteinen, tiukka esiintyminen on edelleen odotettavaa muun muassa ilmastoasioiden jatkokäsittelyssä.

Balkanin maiden liittymisen aikataulua on vaikea arvioida ja jopa Kroatian liittyminen on viivästynyt Slovenian kanssa käydyn merirajakiistan vuoksi. Jos koko Balkanin alue liittyisi EU:n jäseneksi, tämän laajentumisen vaikutukset eivät todennäköisesti olisi yhtä suuret kuin edellisen laajentumisaallon. Maat ovat pienehköjä, mutta taloudelliselta ja muulta kehitykseltään kaukana jäljessä EU:n keskitasosta, joten koheesiorahoitusta olisi suunnattava Balkanille ja Kaakkois-Eurooppaan nykyistä enemmän. Lisäksi on mahdollista, että EU:n toiminnan painopiste siirtyisi yhä enemmän etelän ja idän suuntaan ja että Välimeren alueen merkitys korostuisi edelleen.

Islannin jäsenyysneuvottelut eivät vielä ole alkaneet, mutta on arvioitu, että maa saattaisi nopeimmillaan liittyä EU:n jäseneksi jo vuonna 2013. Islanti on toimeenpannut yhteisön lainsäädäntöä osana ETA-sopimusta, johon eivät kuitenkaan kuulu mm. EU:n maa- ja kalatalouspolitiikka eivätkä luonnonsuojeluasiat. Jäsenyysneuvotteluista on odotettavissa vaikeat ainakin kalastuskysymyksissä ja ympäristösektorilla Islannin suhtautuminen mm. valaanpyyntiin voi aiheuttaa kiperiä neuvotteluita.

Turkin jäsenyyden edessä tuntuu olevan vielä niin paljon kompastuskiviä, että sen jäsenyys ei toteutune aivan lähivuosina.

Komissio aloittanee **uusien rahoituskehysten** (2014–2020) valmistelun pian sen jälkeen, kun se on järjestäytynyt. Kiivaimmat neuvottelut rahoituskehyksistä käytäneen vuonna 2012, jotta kehykset voisivat tulla voimaan ajallaan. Rahoituskehyskehyksiin liittyvät **komission ehdotukset yhteisen maatalouspolitiikan (CAP), kalastuspolitiikan (CFP) ja naapuruuuspolitiikan (ENP) uudistamiseksi sekä ehdotukset uudelle rakennerahastokaudelle** valmistunevat vuonna 2011 ja niistä käytävät neuvottelut ajoittunevat vuosille 2012–2013. Vaikka näiden ehdotusten sisältöä on vaikea ennakoida, tultaisiin joidenkin etukäteistietojen mukaan maatalouspolitiikan uudistuksessa kiinnittämään yhä enemmän huomiota ilmastonmuutokseen sopeutumiseen sekä mm. vesivarojen riittävyyteen.

EU:n ympäristöpolitiikan uudistaminen eli käytännössä uuden, 7. ympäristönsuojelun toimintaohjelman (7. EAP, 2012–) valmistelu komissiossa tapahtunee samoihin aikoihin kuin CAP:in ja CFP:n sekä rahoituskehysten uudistusten valmistelu. Ohjelmaa koskevat neuvottelut EP:ssa ja neuvostossa käytäneen vuosina 2011–2012 eli hieman ennen CAP- ja CFP-uudistuksia.

Myös ympäristöpolitiikan toimeenpanoon tarkoitetun EU:n ympäristöalan rahoitusvälineen (LIFE+ -ohjelma) uudistaminen on ajankohtainen samaan aikaan ja sen sisällöstä ja rahoituksen määrästä tultaneen taas käymään vaikeita neuvotteluja neuvostossa sekä neuvoston ja EP:n välillä.

Alustavien tietojen mukaan 7. EAP:n johtoajatuksia tulisivat olemaan vihreä talous ja luonnonvarojen kestävä käyttö. Ilmasto- ja biodiversiteettiasiat tulevat väistämättä olemaan edelleen keskeisiä toimintalohtoja. Todennäköisesti myös lainsäädännön toimeenpanoon tullaan kiinnittämään yhä enemmän huomiota. LIFE+ -ohjelman seuraajan sisältö muokattaneen heijastamaan uuden ympäristöohjelman sisältöä.

2 Ympäristönsuojelun eri osa-alueet

Motto: ”Suomen ympäristöpolitiikka on tänä päivänä vahvasti EU-politiikkaa, sillä lähes kaikki ympäristölainsäädäntömme on EU:sta peräisin”.

- *Eduskunnan ympäristövaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle Suomen EU-politiikasta, 6.5.2009.*

2.1

Ilmastonmuutos

Ilmasto- ja energiapaketin tausta ja neuvotteluprosessi

EU on jo pitkään ollut aktiivinen ilmastopolitiikan alueella ja pyrkinyt osoittamaan kansainvälisesti hyvää esimerkkiä ottamalla käyttöön uusia politiikkatoimia yhteisötasolla. Ilmastopoliittista valmistelutyötä on tehty ennen kaikkea ECCP:n (European Climate Change Programme) kautta. ECCP-ohjelman ensimmäinen kausi alkoi vuonna 2000 ja ohjelman painopiste oli Kioton pöytäkirjan velvoitteiden toimeenpanossa. Suurin osa ensimmäisen kauden politiikkatoimista on toteutettu ja näistä keskeisenä esimerkkinä voidaan mainita EU:n päästökauppajärjestelmän käyttöönotto vuonna 2005.

ECCP-ohjelman toinen kausi alkoi vuonna 2005. Työn painopisteenä on EU:n ilmastopolitiikan kehittäminen vuoden 2012 jälkeistä aikaa ajatellen. Keskeisiä teemoja ovat olleet päästökauppajärjestelmän uudistaminen, liikenteen (ml. lentoliikenne) päästöjen vähentäminen, hiilen talteenotto ja varastointi sekä ilmastonmuutokseen sopeutuminen.

Komissio julkaisi vuoden 2008 alussa ehdotuksensa ns. ilmasto- ja energiapaketiksi, johon sisältyivät ehdotukset päästökaupan uudistamisesta, ns. taakanjakopäätöksestä, uusiutuvan energian edistämisestä sekä hiilen talteenotosta ja varastoinnista. Lentoliikenteen päästökaupasta komissio oli tehnyt erillisen ehdotuksen aikaisemmin.

Ilmasto- ja energiapaketista päästiin sopuun tiiviiden neuvottelujen jälkeen Ranskan puheenjohtajuuskauden lopussa joulukuussa 2008. Neuvoston puolella ratkaisevat neuvottelut asiasta käytiin joulukuun Eurooppa-neuvostossa Brysselissä. Euroopan parlamentti puolestaan hyväksyi laajalla enemmistöllä huippukokouksessa saavutetun neuvottelutuloksen juuri ennen joulua. Tällä tavalla saatiin ns. ensimmäisen lukemisen sopu koko paketista.

Neuvottelutuloksen saavuttaminen päästökauppadirektiivistä ja taakanjakopäätöksestä edellytti joitakin myönnytyksiä erityisesti uusien jäsenmaiden suuntaan. Ympäristövaikutusten kannalta tärkeintä oli kuitenkin se, ettei asetetuista päästövähennystavoitteista tingitty. Päästökaupalla ja taakanjakopäätöksellä on edelleen

keskeinen asema EU:n ns. riippumattoman –20% päästövähennystavoitteen saavuttamisessa.

Suomen vaikuttaminen ilmasto- ja energiapakettiin

Komission ehdotukset ilmasto- ja energiapakettista perustuivat varsin pitkälle ECCP-valmistelun yhteydessä tehtyyn tausta-analyysiin ja johtopäätöksiin. Suomi oli vähintäänkin yleisellä tasolla osallistunut ECCP:n valmistelutyöhön ja sitä kautta saanut tietoa valmistelun edistymisestä.

Suomi tiedosti heti alusta lähtien ilmasto- ja energiapaketin merkityksen sekä EU:n että Suomen ilmastopolitiikan kannalta. Suomi näki asian kokonaisuutena, jolla on laajat vaikutukset niin taloudellisesti kuin ympäristönkin kannalta. Tämän vuoksi haluttiin vaikuttaa ehdotuksen sisältöön jo ennen kuin komissio julkaisi ehdotuksensa. Päästökaupan osalta kyse oli erityisesti ns. perusvuodesta sekä energiantensiivisen teollisuuden aseman huomioon ottamisesta. Taakanjaossa haluttiin erityisesti painottaa kansallisten erityispiirteiden ja taakanjakoperusteiden merkitystä.

Suomen näkemykset toimitettiin komission keskeisten virkamiesten käyttöön ennen paketin julkaisemista. Perusvuosikysymyksestä ympäristö- ja elinkeinoministeri lähettivät yhteisen kirjeen ympäristökomissaarille. Takanjakoon liittyen ympäristöministeriö teetti erillisen selvityksen erilaisista taakanjakomalleista, jonka se toimitti komission käyttöön sen valmistelun tueksi. Suomen edustajat tapasivat myös komission keskeiset virkamiehet vuoden 2007 lopussa Suomen kantojen esittelemiseksi.

Suomen EU-edustuston kautta oltiin yhteydessä myös Euroopan parlamenttiin ja erityisesti ehdotusten valmistelusta vastaaviin raportoijiin. Suomen keskeiset näkemykset toimitettiin raportojien käyttöön ja lisäksi oltiin yhteydessä suomalaisiin MEPeihin Suomen kantojen selventämiseksi.

Ratkaisevan neuvotteluvaiheen aikana Ranskan puheenjohtajuuskaudella Suomen keskeiset neuvottelijat tapasivat puheenjohtajamaan neuvotteluista vastuussa olevat virkamiehet. Toisessa tapaamisessa Suomen delegaation vetäjänä oli ympäristöministeri ja toisessa EU-asioista vastaava valtiosihteeri. Näissä tapaamisissa Suomi korosti johdonmukaisesti keskeisiä huoliaan liittyen päästökaupan perusvuoteen sekä energiantensiivisen teollisuuden asemaan.

Tämä edellä kuvattu poikkeuksellisen laajamittainen EU-asioiden vaikuttamisoperaatio oli lopputuloksen kannalta hyvin onnistunut. Suomi sai ratkaisevissa neuvotteluissa läpi miltei kaikki keskeiset tavoitteensa, mitä voidaan pitää hyvänä saavutuksena näin moniulotteisessa ja intressiristiriitoja täynnä olevassa prosessissa.

Ilmasto- ja energiapaketin jatkokehittäminen lähivuosina

Uudistettuun **päästökauppadirektiiviin** sisältyy huomattava määrä komitologian mukaisesti tehtäviä jatkotoimia. Käytännössä komitologiamenettelyt tapahtuvat ilmastonmuutoskomitean (CCC) sekä sen työryhmien (WG3) työn puitteissa. Lisäksi komissiolta on lähivuosina tulossa useita ehdotuksia direktiivin muuttamisesta. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi keskeiset direktiivin muutosehdotukset ja komitologiamenettelyssä päätettävät toimet ja niiden aikataulut.

Ensimmäinen komissiolta tuleva **direktiivin muutosehdotus** liittyy uuteen ilmastopimukseen. Direktiivin mukaan komission tulee laatia raportti kolmen kuukauden kuluessa uuden ilmastopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Raportissa tulee tarkastella sopimuksen sisältöä ja erityisesti päästövähennysten tasoa. Raportin perusteella komissio tekee tarpeelliset ehdotukset mm. päästökauppadirektiivin muuttamiseksi. Tällöin kyseeseen tulee mm. hiilivuotosääntöjen sekä kokonaiskiintiön tason tarkistaminen. Tämän prosessin tarkka aikataulu riippuu uuden ilmastopimi-

muksen syntymisen ajankohdasta. Jos sopimus saadaan aikaan Kööpenhaminassa joulukuussa 2009, komissio antanee ehdotuksena jo vuoden 2010 aikana.

Päästökauppadirektiiviin otettiin lähinnä uusien jäsenmaiden vaatimuksesta sähkötuotannon huutokauppaa koskeva poikkeus, jonka mukaan tietyillä ehdoilla on mahdollista jatkaa päästöoikeuksien ilmaisjakoa siirtymäkauden aikana. Siirtymäkausi päättyy vuonna 2020, mutta komissio voi tarvittaessa antaa ehdotuksen siirtymäkauden jatkamisesta vuonna 2018.

Komissio antaa myös ehdotuksen päästöjen vähennyspolkua koskevan lineaarisen vähennystekijän tarkistamisesta vuoteen 2020 mennessä ja tarkoitus on, että asiasta päätetään viimeistään 2025. Lähtökohta on, että toiminnanharjoittavat voivat hyvissä ajoin varautua tulossa oleviin muutoksiin ja että niille asetetut velvoitteet eivät muutu lyhyellä aikavälillä.

Komitologian osalta ensimmäinen keskeinen päätös koski ns. hiilivuotoasiaa eli mitkä toimialat lasketaan hiilivuotoriskille alttiiden toimialojen piiriin. Direktiivin mukaan näiden toimialojen osalta voidaan vielä jatkaa päästöoikeuksien ilmaisjakoa. Hiilivuotoriskille alttiista toimialoista päätettiin ilmastomuutoskomitean kokouksessa syyskuussa 2009 komission ehdotuksen pohjalta. Analyysi perustui jäsenmaiden toimittamiin tietoihin sekä mm. Eurostatin tilastoihin. Direktiivin mukaan Eurooppa-neuvosto keskustelee asiasta ennen lopullista päätöstä (lokakuun 2009 Eurooppa-neuvosto). EP:llä on asiaan kolmen kuukauden tarkistusaika uuden komitologiamenettelyn mukaisesti.

Komissio antaa hiilivuototoimista erillisen ehdotuksen 30.6.2010 mennessä. Myös ilmaisjaon sääntöjä (benchmarking) koskeva komitologiavalmistelu on käynnistynyt. Valmistelun tueksi komissio on perustanut teknisen työryhmän, johon jäsenmaat voivat osallistua. Ilmaisjaon säännöistä päätetään 30.6.2010 mennessä. Asia tulee esiin ilmastomuutoskomiteassa alkuvuodesta 2010.

Komissio käynnisti kesällä 2009 konsultaation huutokaupan järjestämisestä ja asiasta annetaan komission asetus 30.6.2010 mennessä. Tässä yhteydessä keskustellaan erityisesti huutokauppojen järjestämisen vastuunjaosta. Myös tämän valmistelun tueksi komissio on perustanut teknisen työryhmän, johon jäsenmaat voivat osallistua.

Komitologiamenettely uusien toimijoiden reservin käytöstä CCS:n ja uusiutuvan energian tukemiseen on käynnistynyt vuoden 2009 alkupuolella. Reservin päästöoikeuksien kohdentamisesta tarvitaan säännöt ja niistä on tarkoitus päättää komitologiassa. Kesällä 2009 komissio linjaisi lähtökohtansa tähän asiaan varsin perusteellisessa laatimassaan epävirallisessa muistiossa (non-paper). Asiasta päätetään ilmastomuutoskomitean kokouksessa syyskuussa 2009.

Koska direktiivissä ei ole tarkkoja sääntöjä hankemekanismien hyödyntämisestä päästökaupan piirissä, on myös näistä tarkoitus laatia tarkemmat säännöt komitologiassa. Tarkkaa aikataulua ei ole direktiivissä määritelty, mutta oletus on, että komissio ei aloita tähän liittyvää valmistelua ennen uuden ilmastopimuksen syntymistä. Kyse on sekä määrällisten että laadullisten sääntöjen laatimisesta.

Suomen vaikuttaminen

Direktiivin muutosehdotukset käsitellään normaalissa järjestyksessä yhteispäätösmenettelyn mukaisesti. Suomi osallistuu aktiivisesti neuvotteluprosessiin neuvostossa ja yrittää myös vaikuttaa Euroopan parlamenttiin. Vaikuttaminen komissioon tapahtuu etupainotteisesti muutosehdotusten valmisteluvaiheessa. Kokemukset ilmasto- ja energiapaketin käsittelystä osoittavat, että komission ehdotusten vaikutusarvioon on syytä perehtyä syvällisesti, jotta on mahdollista arvioida mahdollisten direktiivitekstiin tehtävien muutosten merkitystä.

Suomi osallistuu aktiivisesti komitologiatyöhön. Tämä edellyttää, että riittäviä resursseja pystytään kohdentamaan tähän työhön, joka laajenee huomattavasti aikaisempaan verrattuna.

- *Komitologiatyön puitteissa tapahtuvaa valmistelua on pystyttävä priorisoimaan niin että voidaan osallistua ja vaikuttaa varsinkin niihin asioihin, jotka ovat Suomen kannalta merkityksellisiä.*

Kesällä 2009 käynnissä oli jo neljä päästökauppadirektiiviin liittyvää komitologiaprosessia. Suomi osallistuu näihin kaikkiin sekä myös valmistelun tueksi perustettuihin teknisiin työryhmiin. Ministeriöiden välisestä työnjaosta on sovittu työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Hiilivuotoriskille alttiiden toimialojen lisäksi päätös käyttöön otettavasta benchmarking-järjestelmästä on hyvin keskeinen asia päästökaupan toimivuuden ja vaikutusten kannalta. Suomi on osallistunut asian valmisteluun työryhmätasolla ja aikoo jatkossakin aktiivisesti vaikuttaa asiaan. Benchmarkingistä tehdään lopulliset päätökset vuoden 2010 loppupuolella, mutta lopputuloksen kannalta on olennaista että valmisteluprosessiin vaikutetaan alusta loppuun.

Kokemukset ilmasto- ja energiapakettin neuvotteluprosessista osoittivat, voi olla hyödyllistä järjestää ministeritason tapaamisia komission kanssa. Tätä vaihtoehtoa on syytä harkita erityisesti silloin, kun on kyse Suomen kannalta hyvin keskeisistä intresseistä ja virkamiestason vaikuttamisessa ei ole vielä päästy tyydyttävään lopputulokseen.

Päästökauppadirektiivin ohella **päätös ponnistusten jaosta (effort-sharing)** eli yleisemmin sanottuna ”taakanjakopäätös” on keskeinen osa EU:n toimia –20 % tavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä. Noin 60 % EU:n kasvihuonekaasupäästöistä tulee EU:n päästökauppajärjestelmään kuulumattomilta toimialoilta. Näitä toimialoja ovat muun muassa rakentaminen, rakennusten lämmitys, asuminen, maatalous, liikenne ja jätehuolto sekä teollisuudessa käytettävät fluoratut kaasut (F-kaasut).

Tavoitteena on, että päästökaupan ulkopuolisilla toimialoilla päästöjä vähennetään noin 10 prosenttia vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoden 2005 päästömääriin. Osa vähennyksistä toteutetaan EU:n aloitteilla kuten tiukentamalla vaatimuksia autojen ja niiden polttoaineiden hiilidioksidipäästöille sekä vahvistamalla EU:n laajuisia energiatehokkuussäädöksiä.

Kullekin jäsenmaalle on asetettu määrälliset vähennysvelvoitteet päästöjen osalta. Suomen on vähennettävä päästökaupan ulkopuolella olevien toimialojen päästöjä 16 prosentilla vuoden 2005 päästömääristä. Nämä päästövähennystoimet sisältävät jo suurimmalta osin Suomen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategiaan, joka hyväksyttiin valtioneuvostossa marraskuussa 2008.

Vanhojen EU:n jäsenmaiden on vähennettävä päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden päästöjä enimmillään 20 prosenttia vuodesta 2005, kun taas uudet jäsenmaat voivat lisätä samoja päästöjä. Velvoitteiden eriyttämisellä otetaan huomioon jäsenmaan lähtökohdat ja tarpeet taloudelliseen kasvuun ja kehitykseen. Jäsenmaiden välinen ponnistustenjakopäätös on ensimmäinen laatuaan maailmassa.

Ilmasto- ja energiapakettin neuvottelujen myötä lisättiin taakanjakopäätöksen toimeenpanon joustavuutta ja ns. Kioton mekanismien avulla hankituille päästöyksiköille sallitaan suurempi osuus. Kioton mekanismeja ovat päästökaupan lisäksi yhteistoteutus (JI) ja puhtaan kehityksen mekanismi (CDM). Lisäksi joustoa lisättiin peräkkäisten vuosien päästöjen vaihteluiden tasauksessa sekä jäsenmaiden mahdollisuudessa siirtää toisilleen päästöosuuksia. Päästöoikeuksien siirtomahdollisuus on uusi menettely. Sen tarkoituksena on tasata kustannuksia jäsenmaiden välillä, jolloin varsinkin uusien jäsenmaiden taakka pysyy kohtuullisena.

Pääosin jäsenmailla on vapaat kädet päättää, miten päästöjä milläkin toimialalla vähennetään. Jouston vastapainona komissio seuraa kuitenkin vuosittain tiukasti toimien toteutusta varmistaakseen, että jäsenmaat etenevät johdonmukaisesti kohti vuoden 2020 velvoitteita. Tavoitteitaan laiminlyönyt jäsenmaa joutuu korjaamaan puuttuvat päästövähennykset kahdeksalla prosentilla korotettuna.

Ympäristöhallinnon sektorilla päästövähennystoimia voidaan tehdä rakennuksissa ja asumisessa sekä jätehuollossa, F-kaasujen käytössä sekä edistämällä biopohjaisia polttoaineita työkoneissa. Myös alueidenkäyttöön ja yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvat toimet ovat tärkeitä pitkällä aikavälillä.

Taakanjakopäätökseen sisältyvä joustava toimeenpano edellyttäne ns. mekanismilain muutosta, mistä vastaa TEM. Toinen merkittävä tehtävä on käytännön operatiivisen toiminnan suunnittelu ja organisointi vuodesta 2013 eteenpäin kyseisen joustavuuden käytössä.

EU:n seurantajärjestelmäpäätös (monitoring mechanism decision, MMD) tullaan uudistamaan komitologiamenettelyssä, jotta sen avulla voidaan vuosittain seurata paketin toimeenpanoa ja jäsenmaiden velvoitteiden täyttämistä. Samoin taakanjakopäätöksen liitteen II tarkistus päästötonnien osalta vuodelle 2020 tullaan tekemään komitologiassa.

Taakanjakopäätöksen ensimmäinen muutosehdotus tulee näillä näkymin vuoden 2010 aikana, jos joulukuussa 2009 Kööpenhaminassa solmitaan uusi kansainvälinen ilmastopöytäkirja tämän vuoden lopussa.

- *Suomi on johdonmukaisesti korostanut, että siirryttäessä tiukempaan päästövähennysvelvoitteeseen uuden sopimuksen perusteella noudatetaan taakanjaossa samoja kriteereitä kuin -20 %:n tapauksessa.*

Tämä näkemys on myös saatettu komission tietoon ja samassa yhteydessä on myös korostettu nielujen asemaa tulevissa taakanjakoprosesseissa.

Jos Kööpenhaminassa ei saavuteta riittävää kansainvälistä neuvottelutulosta, taakanjakopäätös sisältää menettelyt siitä, miten ns. nielut (LULUCF) ja kansainvälinen meriliikenne (IMO) sekä energiatehokkuuden edistäminen otetaan päätökseen mukaan EU:n sisällä sen omin toimin. Nämä edellyttävät myös valmistautumista ja vaikuttamista komission ehdotusten sisältöön.

Hiilen varastointi ja talteenotto (CCS)

Suomessa ei ole hiilidioksidin varastointiin soveltuvaa maaperää, mutta talteenotto ja kuljetus on mahdollista suomalaisilta laitoksilta. Suomen kannalta merkittävää on varmistaa hiilidioksidin laivakuljetusten sisältyminen CCS-direktiivin mukaiseen varastointiin. Tätä asiaa käsitellään monitorointia valmistelevassa ryhmässä. Jatko-työskentely kuuluu pääasiallisesti TEMin vastuulle, mutta edellyttää myös YM:n osallistumista.

CCS-direktiivi on julkaistu virallisessa lehdessä 5.6.2009 ja se on pantava toimeen kahden vuoden kuluessa tästä eli 5.6.2011 mennessä. Direktiivin toimeenpano edellyttää muutoksia ainakin ympäristönsuojelulain, ympäristövastuulainsäädännön, ympäristövaikutusten arviointia koskevan lainsäädännön sekä mahdollisesti jätelainsäädännön alueilla, jotka ovat ympäristöministeriön vastuulla. CO₂-talteenoton koelaitosten edistäminen ja mahdollinen rahoitus (investointituet tms.) ovat TEMin vastuulla samoin kuin maiden CO₂-kuljetuksiin liittyvät toimet kuten siirtoverkostot ja yhteinen toimeenpano.

Ilmastokomitea käsittelee ja valmistelee parhaillaan myös muita ohjeistuksia. TEM:illä on näissäkin päävastuu, mutta myös YM:n panosta tarvitaan. Suomen kan-

nalta merkityksellisiä ovat mm. hiilidioksidin laivakuljetuksia koskevat ohjeet (vrt. Meripori-hanke).

Kansainväliset ilmastoneuvottelut

Neuvottelut Kioton pöytäkirjan uudistamisesta käynnistettiin vuonna 2005. Maat sopivat Balilla joulukuussa 2007 aloittavansa viralliset neuvottelut myös ilmastopimuksen toimeenpanon tehostamisesta ja vuoden 2012 jälkeisistä sitoumuksista. Samassa kokouksessa allekirjoitettiin Balin tiekartta, jossa määriteltiin, miten ja millä aikataululla neuvottelut etenevät. Tavoitteeksi asetettiin sopimuksen aikaansaaminen osapuolikokouksessa vuonna 2009 eli joulukuussa Kööpenhaminassa. Neuvottelut ilmastopimuksen toimeenpanon tehostamisesta ja uudesta sopimuksesta ovat edenneet Balin osapuolikokouksen jälkeen kahdella raiteella, joissa Kioton pöytäkirjaa ja Balin toimintaohjelmaa on käsitelty erikseen. Tavoitteena on, että Kööpenhaminassa nämä kaksi neuvotteluraidetta yhdistyvät, jotta saataisiin aikaan yksi kattava ja maailmanlaajuinen sopimus. Tavoitteessa onnistuminen vaatii, että kaikki teollisuusmaat, mukaan lukien Yhdysvallat, joka ei ole Kioton pöytäkirjan osapuoli, sitoutuvat vähentämään päästöjään.

Tieteellisten arvioiden mukaan nykyiset toimet eivät riitä torjumaan ilmastomuutosta. Sitoumukset päästöjen vähentämiseksi eivät ole riittäviä, eivätkä niihin ole sitoutuneet kaikki eniten päästöjä aiheuttavat maat. Hallitusten välinen ilmastomuutospaneeli (IPCC) on arvioinut, että maapallon keskilämpötilan nousu tulisi vakavimpien riskien välttämiseksi rajoittaa kahteen asteeseen.

Kahden asteen tavoitteen saavuttamiseksi EU on esittänyt, että kehittyneiden maiden tulisi vähentää kasvihuonekaasupäästöjään vuoden 1990 tasoon verrattuna 25–40 prosentilla vuoteen 2020 mennessä ja vähintään 80 prosentilla vuoteen 2050 mennessä. Samalla kehitysmaiden olisi vähennettävä päästöjään 15–30 prosenttia päästöjen nykyiseen kasvu-uraan verrattuna. EU on sitoutunut vähentämään omia päästöjään 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä ja on valmis nostamaan tavoitteen 30 prosenttiin, jos Kööpenhaminassa saadaan aikaan kattava ja kunnianhimoinen sopimus. Muiden teollisuusmaiden tulisi siinä sitoutua vastaaviin päästövähennyksiin ja kehitysmaiden vähennettävä päästöjään vastuidensa ja valmiuksiensa mukaan.

Ainoastaan kehittyneiden maiden päästöjen vähentäminen ei riitä kahden asteen tavoitteeseen saavuttamiseksi. Myös kehitysmaiden, erityisesti nopeasti kehittyvien talouksien kuten Kiinan ja Intian, on vähennettävä päästöjään nykyiseltä kasvu-uralta. Kehitysmaat tarvitsevat teknologista tukea ja rahoitusta ilmastotoimiin. Poliittisesti ja taloudellisesti tärkein kysymys on se, kuinka velvoitteet päästöjen vähentämisestä jaetaan sopimuksen osapuolten kesken. Kehitysmaiden ei ole aiemmin täytynyt sitoutua vähentämään päästöjään. Nyt myös niiden osallistuminen päästövähennystalkoisiin mahdollisuuksiensa ja resurssiensa mukaan on välttämätöntä. Neuvotteluissa on sovittava myös siitä, millaisin keinoin päästöjä vähennetään, kuinka sopimus käytännössä rakennetaan ja rahoitetaan sekä millaisia toimeenpanoelimia sopimuksen hallinnoimiseksi tarvitaan. Kehitysmaiden kannalta neuvotteluiden olennainen kysymys on myös se, kuinka teollisuusmaat sitoutuvat auttamaan niitä ilmastomuutokseen sopeutumisessa.

Kööpenhaminan ilmastokokous joulukuussa 2009 ei ole ilmastoneuvotteluiden päätepiste, vaan mahdollisen uuden sopimuksen alku. Mitä Kööpenhaminan jälkeen seuraa, riippuu siitä, minkälainen sopimus saadaan aikaan. On todennäköistä, että useista sopimuksen teknisistä yksityiskohdista neuvotellaan Kööpenhaminan kokouksen jälkeen. Sopimuksen voimaantulo edellyttää myös sen ratifiointia tietyssä määrässä allekirjoittaneita maita. Esimerkiksi Kioton pöytäkirjan voimaantulo kesti useita vuosia. Lisäksi Kioton pöytäkirjan 1. sitoumuskautta on Kööpenhaminan kokouksen jälkeen jäljellä vielä kolme vuotta ja sen ratifioineet maat keskittyvät Kiotossa mää-

riteltyjen velvoitteiden täyttämiseen ennen uuden sopimuksen voimaantulua. Suomi neuvottelee uudesta sopimuksesta osana Euroopan unionia. EU:n päätökset eri neuvottelukysymyksistä ilmaistaan eri EU:n neuvostojen päätelmissä. Suomessa ympäristöministeriö koordinoi ja johtaa ilmastoneuvotteluita.

2.2

Ilmansuojelu

Yleistä EU:n ilmansuojelusääntelystä

Ensimmäinen moottoriajoneuvojen päästöjä koskeva direktiivi annettiin jo vuonna 1970 lähinnä sisämarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi. Euroopan unionin varsinainen ilmansuojelulainsäädäntö luotiin kuitenkin pääpiirteittäin 1980-luvulla. Vaikka EU-lainsäädäntöä oli sittemmin vielä uudistettu, olivat Suomen ilmansuojelusäädökset pääosin yhtä tiukkoja tai tiukempia kuin yhteisön lainsäädäntö Suomen liittyessä EU:n jäseneksi vuonna 1995. Tämän jälkeenkin on ilman ja polttoaineiden laatua, moottorien ja voimalaitosten päästöjä sekä tuotteiden käytön VOC-päästöjä koskevat direktiivit uudistettu jo ainakin kertaalleen. EU-lainsäädäntöön on lisätty aiemmin vain kansainvälisissä sopimuksissa säänneltyjä elementtejä kuten päästökattodirektiivi (NEC-direktiivi).

Yleinen pyrkimys parempaan sääntelyyn on viime aikoina johtanut lukuisten ajoneuvoja koskevien direktiivien korvaamiseen kahdella asetuksella sekä ilmanlaadun puite- ja tytärdirektiivien sulauttamiseen yhdeksi ilmanlaatudirektiiviksi (2008). Parhaillaan neuvottelussa olevaan esitykseen teollisuuden päästöjä käsitteleväksi direktiiviksi (IED) on sisällytetty aiemmin erillisissä direktiiveissä käsitellyjä asioita kuten voimalaitosten ja jätteenpolttolaitosten sekä liuottimien teollisen käytön VOC-päästöt ilmaan.

Ilmansuojelun temaattinen strategia

Euroopan komissio esitti vuonna 2005 ilmansuojelun temaattisen strategian, jolla pyritään vähentämään etenkin pienhiukkasiin liittyviä kuolemantapauksia 40 prosentilla vuoteen 2020 mennessä vuoden 2000 määrästä. Samalla tällä ns. CAFE-strategialla pyritään vähentämään myös kaukokulkeutumisen luonnolle aiheuttamia ongelmia kuten happamoitumista, rehevöitymistä ja otsoninmuodostusta. Strategian valmistelussa etsittiin yhdennettyjä arviointimalleja käyttäen kustannustehokkaita keinoja ympäristönlautavoitteiden saavuttamiseksi pitkällä aikavälillä.

Komission ilmansuojeluohjelman tavoitteiden toimeenpano onkin ohjannut viimeaikoina tehtyä lainsäädäntötyötä. Tärkeä osa oli jo strategian yhteydessä ehdotettu ilmanlaatudirektiivi, johon sisältyi myös pienhiukkastavoitteita. Hiukkaspäästöjä vähentävät myös henkilöautojen Euro 5 ja Euro 6 määräykset (692/2008) sekä raskaiden ajoneuvojen EURO VI määräys (595/2009/EY). Haihtuvien orgaanisten aineiden (VOC) osalta päästöjä vähentää edelleen keväällä 2009 hyväksytty ajoneuvojen tankkauksen bensiinihöyryjen talteenottoa koskeva direktiivi (2009/xx/EY).

Muitakin direktiivejä saatetaan antaa CAFE-ohjelman toimeenpanemiseksi. Näistä tärkein on päästökattodirektiivin (NEC-direktiivi) muuttaminen siten, että rikkidioksidille, typen oksideille, haihtuville orgaanisille yhdisteille ja ammoniakille annettaisiin uudet, tiukemmat kansalliset päästökattot vuodelle 2020 ja näiden kaasumaisten päästöjen lisäksi myös pienhiukkaspäästöille tulisi päästökatto vuonna 2020. Osa ilmansuojelutavoitteista saavutettaneen ilmastopoliittisten toimien myötä ja NEC-direktiiviehdotuksen valmistelu onkin viivästynyt yhteisön energia- ja ilmastopoli-

tiikan suunnittelun keskeneräisyyden takia. Lisäksi kansainvälisen taloudellisen tilanteen heikkeneminen saattaa nyt viivyttää ehdotuksen antamista, koska direktiivin toimeenpano aiheuttanee merkittäviä kustannuksia teolliselle toiminnalle, liikenteelle ja maataloudelle.

Mahdollisen päästökattodirektiiviehdotuksen lisäksi ei ole näköpiirissä uusia, tärkeitä ilmansuojelun lainsäädäntöhankkeita. On kuitenkin todennäköistä, että moottoireita ja polttoaineita koskevia direktiivejä tulevaisuudessakin päivitetään teknisen kehityksen myötä. Osittain samantyyppisiä muutoksia tehdään myös komiteamettelyn kautta.

Ilmansaasteiden kulkeutumista rajojen yli koskeva sopimus (CLRTAPP) on pöytäkirjoineen tärkein **ilmansuojelun kansainvälinen sopimus**. Yhteisön happamotumisstrategian ja voimassa olevan päästökattodirektiivin (2001/81/EY) myötä yhteisölainsäädäntöä kehitettiin sopimuksen kattamalle alueelle. Tällä hetkellä ja lähivuosina on vireillä kolmen uusimman pöytäkirjan uudistaminen. Happamotumista, rehevöitymistä ja otsoninmuodostusta koskevan ns. Göteborgin pöytäkirjan kehittäminen liittyy kiinteästi päästökattodirektiiviin ja päästöjä koskevan EU-lainsäädännön kehittämiseen.

Ilmansuojelun vaikuttamisen painopisteet lähivuosina

Päästökattodirektiivin muutoksen valmistelu jatkui komission ilmansuojelustrategian valmistuttua parin vuoden ajan tiiviisti komission johtamassa valmistelu- ja arviointiryhmässä. Työryhmän työ ja samalla asian avoin valmistelu päättyi kesällä 2007, jolloin todettiin, että useimpien maiden kansalliset ilmansuojeluskenaariot eivät näyttäisi olevan linjassa EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävien ilmasto- ja energiapolitiikkatoimien kanssa. Komission ympäristöpääosaston oletuksiin vuoden 2020 energia- ja ilmastopolitiikasta perustuva NEC-direktiiviehdotus ja sen taustalla oleva IASA:n kuudes arviointiraportti (NEC6) jäivät komission päätöksenteossa pöydälle kesällä 2008 ilmeisesti siksi, että arviointi perustui neuvotteluissa vielä keskeneräisen ilmasto- ja energiapaketin oletuksiin ja mahdollisesti osittain virheellisiin tietoihin kansallisista ilmasto-olosuhteista.

Jäsenmaille on nyt parin vuoden tauon jälkeen tarjoutumassa mahdollisuus ottaa kantaa direktiivivalmistelun pohjaksi otettaviin energia- ja ilmastoskenaarioihin. TEM:n edustajat ovat osallistuneet energiapääosaston kokouksiin, joissa on käsitelty yhteisön laajuisen energiamallin päivittämistä (PRIMES 2009). SYKE:n asiantuntijat ovat mukana päivittämässä lähtötietoja IASA:n GAINS-mallin kansallisiin skenaarioihin, joita tullaan ensisijaisesti käyttämään ainakin kaukokulkeutumisopimuksen mukaisessa kehittämistyössä.

- Tällä hetkellä tulee pyrkiä vaikuttamaan etenkin siihen, että päästökattodirektiiviehdotuksen taustalla olevat oletukset ja skenaariot Suomen energia- ja ilmastopolitiittisista konkreettisista toimista vuoteen 2020 ja muut mallituksen Suomea koskevat lähtötiedot ovat mahdollisimman oikeat ja realistiset.*

Jos komissio ei anna direktiiviehdotusta, työn painopiste siirtynee kaukokulkeutumisopimuksen pöytäkirjavalmisteluihin.

Uusi **ilmanlaatudirektiivi** (2008/50/EY) tuli voimaan 11.6.2008 ja se tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä kahden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta (11.6.2010).

Uudella ilmanlaatudirektiivillä yhdistettiin ilmanlaadun puitedirektiivi ja sen vanhimmat johdannaisdirektiivit sekä annettiin ensimmäiset pienhiukkasia koskevat EU-säädökset. Direktiivin 32 artiklan mukaan komissio tarkastelee vuonna 2013

uudelleen pienhiukkasia ja tarvittaessa muita epäpuhtauksia koskevia määräyksiä ja tekee Euroopan parlamentille ja neuvostolle muutosehdotuksen.

Polttoaineiden laatudirektiivin tarkistus (2009/30/EY) tuli voimaan 25.6.2009 ja se tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä 31.12.2010 mennessä.

EU:n ilmasto- ja energiapaketin yhteydessä hyväksytyssä uusimmassa direktiivimuutoksessa on olennaisinta liikennepolttoaineiden biokomponenttien hyväksyttävyyttä. Direktiivin 9 artiklan kohdassa 1 on lueteltu lukuisia asioita, joita komission on tarkasteltava vuoden 2012 loppuun mennessä tekemässään kertomuksessa. Lisäksi komission tulee viimeistään vuonna 2014 tekemässään kertomuksessa tarkastella, miten 7a artiklan tarkoittama kasvihuonekaasupäästöjä vähentävä liikennepolttoaineisiin liittyvä ilmastopoliittinen tehostaminen vuoteen 2020 toteutuu johdonmukaisesti. Komissio liittää kertomuksiin tarvittaessa ehdotukset säädösmuutoksiksi.

Nestemäisten polttoaineiden rikkipitoisuutta koskevaa direktiiviä (1999/32/EY) täydennettiin vuonna 2005 meriliikenteen polttoaineiden osalta (2005/33/EY). Marpol-sopimuksen ilmansuojelua koskevaa liitettä on muutettu mm. rikkipäästöjen rajoittamisvaatimuksiltaan ja tällä saattaa olla vaikutusta myös siihen, että direktiiviä 2005/33/EY on tarpeen muuttaa lähivuosina. Direktiivin 7 artiklan mukaan komission tulisi vuoden 2008 aikana raportoida toimien tehokkuudesta ja mahdollisesti tehdä ehdotuksia yhteisömääräysten uudistamisesta. Komission ehdotusta odotetaan vuoden 2010 aikana.

Tuote-VOC-direktiivin (2004/42/EY) uudistamista varten komissio on käynnistänyt selvityksiä mm. direktiivin soveltamisalan laajentamisesta muihin haihtuvia orgaanisia yhdisteitä sisältäviin tuotteisiin kuten deodorantteihin, hiuslakkoihin ja lattiamaalaihin sekä toisen vaiheen päästörajojen asettamisesta korjausmaalauksessa käytettäville tuotteille.

Selvitykset ovat vielä kesken ja niiden valmistuttua komissio vielä ennen mahdollista ehdotuksen antamista järjestää julkisen kuulemisen. Komissio on arvioinut, että sillä on mahdollisuus antaa ehdotus direktiivin uudistamisesta aikaisintaan vuoden 2011 puolivälissä.

- *Tärkeintä olisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että tulevat tuotteiden VOC-pitoisuutta koskevat rajoitukset kohdistuisivat sellaisiin toimiin, joilla on todellista merkitystä VOC-päästöjen vähentämiseksi mm. päästökattodirektiivin tavoitteiden saavuttamisessa.*

Sekä **kevyiden että raskaiden ajoneuvojen** päästömääräykset on vastikään uudistettu asetuksilla (692/2008, 595/2009). Kun päätetyt kuudennen sukupolven raja-arvot tulevat voimaan, ajoneuvojen lähipäästöjen ongelmaa uusien autojen osalta voidaan pitää jokseenkin ratkaistuna. Hiukkasten lukumäärään liittyvien määräysten kehittäminen tapahtunee ajoneuvojen teknisiä määräyksiä käsittelevässä komiteassa, johon osallistuvat liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijat.

Työkoneiden päästödirektiivin teknisiin liitteisiin on tarkoitus tehdä muutoksia, joita on valmisteltu komission työryhmässä. Työkoneille ei ole omaa komiteaa, joten asia käsiteltäneen em. ajoneuvokomiteassa.

Työryhmässä on keskusteltu myös direktiivin mahdollisesta muuttamisesta ja tätä koskeva vaikutusarvio valmistui vuoden 2008 lopussa. Mahdollisella muutosehdotuksella laajennettaisiin direktiivin soveltamisalaa nykyistä pienempiin bensiinimoottoreihin ja nykyistä suurempiin dieselmoottoreihin sekä mahdollisesti moottorikelkkoihin. Ainakin laivamoottorien raja-arvoihin olisi tulossa muutoksia. Toisaalta komissiossa on valmisteltu tiettyjä joustomenettelyjä ja myöhennyksiä voimassa olevien direktiivin tuleviin vaatimuksiin, koska moottoriteollisuus on pahasti kärsinyt meneillään olevasta talouslamasta.

Komitologiamenettelyt

Ilmanlaatuasioita käsitellään 2008/50/EY direktiivin 29 artiklan 3 kohdan mukaisesti valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä. Ilmanlaatukomitea voi muuttaa direktiivin teknisiä liitteitä I–IV, VIII–X ja XV, joissa säädetään ilmanlaadun seurannasta ja ilmanlaatusuunnitelmien sisällöstä. Komitea päättää myös komissiolle toimitettavien ilmanlaatatietojen tarkemmasta sisällöstä.

Komitean alaisuuteen on perustettu toistaiseksi kaksi työryhmää. Implementointityöryhmän (WG on Implementation) tehtävänä on avustaa komissiota direktiivin edellyttämien ohjeiden valmistelussa lähinnä kommentoijana ja jäsenmaiden näkemysten esiintuojana. Artikla-22 -työryhmä (WG on Extensions) seuraa direktiivin mukaisten määräajan pidennysten ja poikkeusten toimeenpanoa ja komission tiedonannon KOM(2008) 405 soveltamista sekä raportoi niistä komitealle. Ilmanlaadunhallinta -työryhmän (WG on Management) perustamisesta ei ole tehty vielä päätöstä. Työryhmä keskittyisi tiedonvaihtoon uuden direktiivin tehokkaan toimeenpanon ja parhaiden käytäntöjen edistämiseksi. Työryhmä voisi toimia kahdella tasolla, joista syventävä taso tukisi jäsenmaiden alueellista yhteistyötä ja koordinaatiota. Nykyinen DEG -työryhmä (Data Exchange Group) jatkaa toistaiseksi asiantuntijatyöryhmänä.

Direktiivi edellyttää toimeenpanoa tukevien ohjeiden laatimista. Ilmanlaatumittauksen ekvivalenttisuuden osoittamista koskeva ohje, luontoperäinen kuormituksen huomioimista pitoisuuksia ilmoitettaessa koskeva ohje ja ohje hiekoitushiekan aiheuttaman kuormituksen huomioimisesta sekä ohje jäsenmaiden yhteisten mitta-
usasemien perustamisesta ovat luonnosvaiheessa ja niitä käsitellään implementointityöryhmässä vuoden 2009 aikana. Ohje jäsenmaiden yhteisten mitta-
usasemien perustamisesta valmistunee myöhemmin.

- *Suomen kannalta on keskeistä jatkaa vaikuttamista hiekoitushiekan aiheuttaman kuormituksen arviointiohjeen sisältöön, jotta arviointimenetelmästä ei tulisi liian joustamaton, työläs ja kallis toteuttaa.*

Polttoaineiden laatudirektiiviin (2009/30/EY) liittyvissä kysymyksissä komissiota avustaa direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukainen polttoaineiden laatua käsittelevä komitea. Liitteiden I–III sopeuttaminen tekniikan ja tieteen kehitykseen tapahtuu valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen. Komiteassa päätetään myös ei-biopolttoaineiden sekä energian elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen laskentamenetelmästä ja 1.1.2011 mennessä ns. polttoaineiden vertailutasosta, joka perustuu fossiilisten polttoaineiden elinkaarenaikaisiin kasvihuonekaasupäästöihin energiayksikköä kohti. Asiakokonaisuutta koskeva jäsenmaiden ja intressitahojen konsultaatio on käynnistetty kesän 2009 aikana.

Biopolttoaineiden kestävyyttä koskevissa asioissa komissiota avustaa RES-direktiivin (2009/29/EY) 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu kestävyyttä käsittelevä komitea.

- *Molemmat komiteat ovat Suomen kannalta tärkeitä, sillä niissä päätetään sellaisista liikennepolttoaineisiin liittyvistä elinkaari- ja kestävyyslinjauksista, joita ei ole sisällytynyt lainkaan vanhaan EY-lainsäädäntöön.*

Kestävyyttä käsittelevän komitean osalta vaikuttaminen tapahtuu yhteistyössä TEM:n ja MMM:n kanssa.

Nestemäisten polttoaineiden rikkipitoisuutta koskevaa direktiiviä (1999/32/EY) muutettiin vuonna 2005 meriliikenteen polttoaineiden osalta (2005/33/EY). Komissiota avustaa valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattava komitea, jolle siirrettiin mm. toimivalta laatia päästövähennysteknologioiden koekäyttöä yhteisön

satama-alueilla koskevia kriteerejä sekä eräiden säännösten mukauttamista tekniikan kehitykseen

VOC Vaihe I-direktiivin (94/63/EY) komitea on muutettu valvontaa käsitteleväksi sääntelykomiteaksi samoin kuin **tuote-VOC-direktiivin** (2004/42/EY) komitea, joka käsittelee liitteiden mukauttamista tekniikan kehitykseen lukuun ottamatta liitteen II päästöraja-arvoja. Tuote-VOC-direktiivin komitea toimii yhdistettynä komiteana teollisuuslaitosten VOC-päästöjen rajoittamista koskevan direktiivin (1999/13/EY) komiteaan. Tämä komitea kokoontuu pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa. Kokouksissa käsitellään mm. kummankin direktiivin raportoinnissa kysyttäviä tietoja, usein kysyttyjä kysymyksiä (FAQs) ja niiden vastausehdotuksia. Lisäksi kokouksessa on käsitelty direktiivien täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä.

Ilmansuojelua koskevat kansainväliset sopimukset

UNECE:n ilmansaasteiden kaukokulkeutumista koskevan sopimuksen (CLRTAP) alaisen Göteborgin pöytäkirjan uudistamista on valmisteltu parin vuoden ajan. Pöytäkirjan osapuolista muut paitsi Sveitsi ja Norja ovat EU:n jäseniä, joita sitovat lähes kattavasti ao. pöytäkirjan toimeenpanevat EU-direktiivit. Lähtökohtaisesti EU-maat ja komissio ovat olleet sitä mieltä, että vuoden 2020 päästökattot tulisi niiden osalta sopia ensisijaisesti päästökattodirektiivissä. Venäjän sekä Itä-Euroopan ja Keski-Aasian maiden osalta tulisi pöytäkirjaa kehittää siten, että ne ylipäätään saataisiin sitoutumaan päästövähennyksiin.

IIASA:n laskelmat uuden tai uudistettavan pöytäkirjan perusskenaarioksi valmistuvat syksyn 2009 aikana. SYKE:n asiantuntijat seuraavat, että mallissa käytetään oikeita Suomen taloudellisen ja energiapolitiikan kehityksen oletuksia. Keväällä 2010 uuden komission aloitettua työnsä saataneen tietoa siitä, tullaanko päästökattodirektiiviehdotus antamaan. Jos esitystä ei saada neuvotteluprosessiin, saattaa pöytäkirjan uudistaminen edetä omaa aikatauluaan.

Pöytäkirja sisältää varsin laajat tekniset liitteet, joiden yksityiskohtaisuus on ollut omiaan rajoittamaan vuoden 1999 pöytäkirjan ratifiointia. Teknis-taloudellinen asiantuntijaryhmä kehittää tarvittavin osin ehdotusta uudistettavan pöytäkirjan teknisistä liitteistä. Työryhmän ehdotuksissa on mm. elementtejä, jotka eivät ole yhteneviä nykyisen tai valmisteltavan EU-lainsäädännön kanssa. Liitteiden muokkaaminen hyväksyttäväksi vaatiikin vielä paljon työtä.

Raskasmetallipöytäkirjan uudistamiseen ei näyttäisi riittävän kovin paljon voimavaroja, kun vireillä on myös kahden muun pöytäkirjan uudistaminen. Mahdolliset muutokset olisivat kuitenkin tarpeen vuoden 1998 pöytäkirjan ratifiointien lisäämiseksi ja toimeenpanon tehostamiseksi. Raskasmetallipöytäkirjan päästöjen rajoittamista koskevat velvoitteet sisältävät mm. hiukkaspäästöraja-arvojen sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) soveltamista. Hiukkaspäästöjä koskevien raja-arvojen osalta teknisiin liitteisiin liittyvällä työllä on synergia yhteys Göteborgin pöytäkirjan uudistamistyöhön. Uusia metalleja ei ole ehdotettu lisättäväksi pöytäkirjaan.

EU on esittänyt elohopeaa sisältävien tuotteiden lisäämistä pöytäkirjan tuotemääräyksiä koskevaan liitteeseen VI. Sopimuksen toimielimen kokouksessa joulukuussa 2008 pyydettiin raskasmetalli Task Forcea valmistelevaan EU:n ehdotuksen arviointimenettelyyn liittyvät tekniset selvitykset syksyyn 2009 mennessä.

Kaukokulkeutumis sopimuksen toimielimen kokouksessa joulukuussa 2008 päätettiin, että POPS Task Force selvittää ja valmistelee viiden uuden aineen arviointimenettelyyn liittyvät tekniset kysymykset syksyyn 2009 mennessä. Näiden aineiden lisäämistä **POP-pöytäkirjan** liitteisiin olivat esittäneet EU ja Norja.

Muita keskustelussa olevia kehittämiskohteita ovat furaani- ja dioksinipäästöjen raja-arvojen harkitseminen teollisille toiminnoille, PCP:n tuotannon lopettaminen

sekä tarkkailun ja raportoinnin kehittäminen siten, että tietoa kerättäisiin joistakin aineista ja päästöistä, joiden osalta se ei vielä ole pakollista.

Pöytäkirjan soveltamisalalla on komissiolla suhteellisen vahva toimivalta. Asiat liittyvät usein kemikaalikysymyksiin ja tuoterajoituksiin. Maapallonlaajuinen Tukholman sopimus on nykyisin pitkälti päällekkäinen instrumentti ECE:n POP-pöytäkirjan kanssa.

2.3

Teollisuuden ympäristönsuojelu

Teollisuuden päästöjä koskeva direktiiviehdotus (IED)

Komissio antoi ehdotuksensa teollisuuden päästöjä koskevaksi direktiiviksi 21.12.2007. Direktiiviehdotuksella uudistetaan teollisuuspäästöjen yhdenmukista ympäristönsuojelua koskevaa IPPC-direktiiviä (EY/61/96), johon yhdistetään kuusi muuta teollisuuden päästöjä koskevaa direktiiviä: suuria polttolaitoksia (LCP) koskeva direktiivi (EY/80/2001), jätteenpolttoa koskeva direktiivi (EY/76/2000), teollisuuslaitosten VOC-päästöjä koskeva direktiivi (EY/13/1999) ja titaanidioksiditeollisuuden päästöjä koskevat direktiivit (EY/176/78; EY/883/82; EY/112/92). Komission ehdotus on tehty ns. uudelleenlaadintamenettelyllä, jolloin neuvosto ja EP voivat tehdä muutosehdotuksia vain niihin kohtiin, joita komissio on ehdottanut muutettaviksi.

Direktiiviehdotuksessa säädetään yleiset puitteet suurten ja keskisuurten teollisuustoimintojen sekä merkittävien jätteenkäsittely- ja eläinsuojayksiköiden ympäristönsuojelulle sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaiset päästöraja-arvot ja muita toimialakohtaisia erityisvaatimuksia suurille polttolaitoksille, jätteenpolttolaitoksille, liuottimia käyttäville laitoksille ja titaanidioksiditeollisuudelle. Direktiiviehdotuksen keskeinen muutos verrattuna nykyiseen IPPC-direktiiviin koskee parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) käytön täsmentämistä tarkoittamaan ensisijaisesti BAT-vertailuasiakirjoissa esitettyjä tekniikoita ja niiden perusteella saavutettavia päästötasoja ja päästöraja-arvoja. BAT-vertailuasiakirjojen BAT-päätelmät, joihin sisältyvät päästötasot hyväksyttäisiin jatkossa komitologiamenettelyssä (valvonnan käsittävä sääntelymenettely) ja lupaviranomaisen tulisi asettaa päästöraja-arvot siten, että voidaan varmistaa, että BAT-päätelmissä esitetyt päästötasot eivät ylitä.

BAT-vertailuasiakirjat valmisteltaisiin jatkossa kuten nytkin ns. Sevilla-prosessissa ja niiden valmisteluun voisivat entiseen tapaan osallistua jäsenmaat, teollisuus ja kansalaisjärjestöt. Vertailuasiakirjojen ja erityisesti BAT-päätelmien merkitys kuitenkin kasvaa, koska niistä tulee ensisijaisesti huomioon otettava lähde, kun lupaviranomainen määrää laitoksen päästöraja-arvot. Sevilla-prosessissa, jossa kerätään tietoa sekä käytössä olevista että tulevista parhaista tekniikoista, on mahdollista käyttää myös suomalaisen teknologian edistämiseen. BAT-vertailuasiakirjojen ja mukana olevien laajojen sidosryhmäverkkojen avulla voidaan tietoa uusimmistakin teknologioista ja käytännöistä levittää helposti.

Suomessa BAT-vertailuasiakirjojen valmistelun koordinoitua on hoitanut SYKE. Sen lisäksi keskeisiä toimijoita ovat olleet BAT-toimialaryhmät, jotka ovat käytännössä osallistuneet eri BAT-vertailuasiakirjojen valmisteluun ja kommentointiin. Näiden ryhmien puheenjohtajina ovat olleet lupaviranomaiset.

- *Jatkossa tullaan tarvitsemaan voimavaroja sen varmistamiseksi, että Suomen edut tulevat riittävästi huomioituiksi Sevilla-prosessissa ja BAT-vertailuasiakirjojen sisällyksessä.*

Voimavaroja tarvitaan niin SYKE:een kuin lupa- ja valvontaviranomaisillekin, jotta ne voisivat täysipainoisesti osallistua Suomelle tärkeiden asiakirjojen valmisteluun. Sevilla-prosessin käyttäminen omien tekniikoiden edistämiseen vaatii myös voimavaroja. Myös ympäristöministeriössä on varattava voimavaroja BAT-päätelmien hyväksymisessä käytettävään komitologiamenettelyyn, joka teettää merkittävästi lisätyötä.

Direktiiviehdotuksesta saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys kesäkuun 2009 ympäristöneuvostossa. Direktiiviehdotuksen käsittely jatkuu EP:n ja neuvoston 2. lukemisella todennäköisesti Espanjan puheenjohtajakaudella keväällä 2010.

Euroopan parlamentti on 1. lukemisessaan ehdottanut, että jatkossa kaikille IE-toimialoille annettaisiin BAT-vertailuasiakirjojen perusteella minimipäästörajat valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä. Jos tämä ehdotus menee läpi, se tietää keskimäärin kahden uuden komitologiapäätöksen tekemistä vuosittain. Työmäärä olisi vielä suurempi, jos päästöraja-arvot annettaisiin yhteispäätösmenettelyssä.

Suuret polttolaitokset IE-direktiivissä

Komission ehdotuksessa IPPC-direktiivin muuttamiseksi on tärkeitä sisällöllisiä muutoksia suurten polttolaitosten päästömääräyksiin (LCP). Näihin ei juuri pystytty vaikuttamaan ehdotuksen valmisteluvaiheessa. Suuria polttolaitoksia koskevien lupamääräysten tulee perustua niihin päästötasoihin, joita BAT-vertailuasiakirjassa on kuvattu, mutta joissakin erityistapauksissa päästörajat voivat poiketa näistä. Poikkeustapauksissa raja-arvot määräytyisivät IE-direktiivin liitteen V mukaan. Uusia päästöraja-arvoja tulisi olemassa olevien laitosten noudattaa vuoden 2016 alusta lukien. Olemassa oleville laitoksille on neuvotteluissa vaadittu tiettyä joustavuutta, jotta kaikkein vanhimmat laitokset voisivat säilyttää toimintaedellytyksensä niiden jäljellä olevan käyntiajan eli joustavuutta antavia toimia on haarukoitu vuoteen 2020 tai 2023 saakka.

Joustavuuselementit ovat myös Suomelle tärkeitä ja Suomi on tehnyt useita muutosehdotuksia mm. huippu- ja varalaitosten huomioon ottamiseksi (mm. arktisten olojen edellyttämän kaukolämpöjärjestelmän varakapasiteetin kohtelu) sekä savukaasujen yhteenlaskusäännön (yhteinen piippu -lähestymistapa) muotoilemiseksi siten, että kaikkein pienimmät kattilat eivät yhteenlaskusäännön mukaan tulisi LCP-velvoitteiden ja raja-arvojen soveltamisalaan.

- *Toisessa lukemisessa (2010) tulee pyrkiä sellaisiin ratkaisuihin, joihin on mahdollista parhaiten sopeutua lähinnä huippu- ja varalaitosten päästöjen rajoittamisessa ja yhteenlaskusääntöjen selkiyttämisessä, jos siihen on edelleen tarvetta.*

Liuottimia käyttävien teollisuuslaitosten VOC-päästöjen rajoittaminen (laitos-VOC direktiivi)

IE-ehdotukseen sisällytettiin myös liuottimia käyttävien teollisuuslaitosten VOC-päästöjen rajoittamista koskeva direktiivi eli ns. laitos-VOC-direktiivi (SED), mutta muutoksia päästöjen rajoittamista koskeviin vähimmäisvaatimuksiin (päästöraja-arvot, vähentämissuunnitelma) ei ole ehdotettu. Pienet liuottimia käyttävät laitokset voivat edelleenkin olla luvanvaraisia tai ne voivat rekisteröityä kuten tähänkin saakka.

Jätteenpolttodirektiivi

Jätteenpolttodirektiivi sisältää menettelyt, että jätteen rinnakkaispolton päästöraja-arvot määräytyvät poltettavan jätteen ja pääpolttoaineen synnyttämän kaasumäärän

perusteella (sekoitussääntö). Koska LCP-osan päästöraja-arvoihin esitetään joitakin tiukennuksia kiristyvät jätteen rinnakkaispolton päästöraja-arvot samalla. Myös jätteen kaasuttamista koskevia velvoitteita tarkistetaan siten, että jätteen kaasutuksessa syntyneen kaasun poltto jätteenpolttolaitoksissa ja jätteen rinnakkaispolttolaitoksissa käsiteltäisiin samalla lailla.

2.4

Jätehuolto

Yleistä EU:n jätesäätelystä

Jätehuoltoa koskevaa lainsäädäntöä on tehty jo 1970-luvulta lähtien ennen kaikkea sisämarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi sekä ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Jätelainsäädäntö on sittemmin laajentunut kattamaan jätteensiirtoa, jätteiden käsittelyä (kaatopaikat ja jätteenpoltto) sekä tiettyjä jättemateriaaleja (paristot ja akut, sähkö- ja elektroniikkalaiteromu, romuajoneuvot, pakkaukset ja pakkausjätteet) ja tiettyjä erityistoimia (aluksilla syntyvät jätteet, kaivannaisteollisuus ja puhdistamolietteen käyttö maanviljelyssä) koskevia määräyksiä.

Viime vuosina vallinnut pyrkimys parempaan säätelyyn ja yhä enenevässä määrin puitelainsäädännön suuntaan on merkittävästi muokannut ja virtaviivaistanut yhteisön jätelainsäädäntöä. Uusi jätedirektiivi (2008/98/EY) muun muassa kumoaa voimassa olevan jätedirektiivin (2006/12/EY), vaarallisista jätteistä annetun direktiivin (91/689/ETY) sekä jäteöljyhuollosta annetun direktiivin (75/439/ETY). Sama suuntaus jatkuu mm. uudistettavana olevan IPPC-direktiivin (teollisuuden päästöjä koskeva IE-direktiivi), johon yhdistettäisiin myös jätteiden polttoa koskevat määräykset.

Muissa neuvostoissa käsitellään jätehuoltoa läheisesti sivuavia aiheita kuten eläinperäisiä sivutuotteita koskeva asetus, jota ollaan parhaillaan uudistamassa. Myös kestävän kulutuksen ja tuotannon sekä kestävän teollisuuspolitiikan toimintaohjelmassa on jätehuollon kannalta huomioon otettavia asioita. Jätehuollolle keskeisen jätetilastoasetuksen käsittelystä ja täytäntöönpanosta vastaa tilastokeskus.

Ajankohtaiset säädösehdotukset

Parhaillaan ovat uudistettavina sähkö- ja elektroniikkaromua (SER) ja **sähkö- ja elektroniikkalaitteiden sisältämiä vaarallisia aineita koskevat direktiivit**.

Komission ehdotuksessa SER-direktiivin muuttamiseksi esitetään olennaista muutosta tuottajan määritelmään eli tuottaja olisi taho, joka tuo tuotteensa ensi kertaa yhteisön markkinoille riippumatta siitä mihin maihin tuotteet lopulta päätyvät. Muutos romuttaisi nykyisen järjestelmän ja aiheuttaisi suuria vaikeuksia täytäntöönpanossa ja valvonnassa.

Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä alkoi varsinaisesti Ruotsin puheenjohtajakaudella ja EP äänestää ehdotuksesta aikaisintaan keväällä 2010. Siten on mahdollista, että neuvoston poliittinen yhteisymmärrys saavutettaisiin aikaisintaan kesällä 2010 Espanjan puheenjohtajakaudella.

- *SER-direktiiviehdotuksessa esitetään Suomen kannalta merkittäviä muutoksia, joten sen käsittelyyn vaikuttaminen neuvoston työryhmässä on tärkeää.*

Suomen kannalta tulisi tuottaja jatkossakin määritellä tahoksi, joka tuo tuotteen ko. jäsenvaltion markkinoille. Suomen kannat esitellään myös suomalaisille europarla-

mentaarikoille, erityisesti ympäristövaliokunnan ja raportioijan poliittisen ryhmän jäsenille. Myös ministeri- ja kansliapäällikkötason tapaamisissa tuodaan Suomen kanta esille.

Ehdotus direktiiviksi tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (RoHS) liittyy läheisesti sähkö- ja elektroniikkalaitedirektiivin muutosehdotukseen ja niiden käsittely neuvostossa etenee samanaikaisesti. RoHS direktiiviehdotuksessa ei ole Suomen kannalta erityisen ongelmallisia kohtia.

Komissio antoi **tiedonannon (vihreä kirja) biojätteistä** alkuvuodesta 2009 ja tästä hyväksyttiin neuvoston päätelmät kesäkuun 2009 ympäristöneuvostossa. Komissio valmistelee keväällä 2009 biojätteitä koskevaa vaikutusten arviointia vihreän kirjan pohjalta. Luonnoksesta pidetään avoin sidosryhmäkonsultaatio syksyllä 2009. Komissio arvioi vuoden loppuun mennessä biojätteitä koskevan yhteisöainsäädännön tarvetta ja tekee mahdollisesti ehdotuksen biojätedirektiiviksi, jota monet jäsenmaat ovat pitäneet tärkeänä. Sen sijaan Suomi ja eräät muut jäsenmaat eivät ole kannattaneet erillisen biojätedirektiivin tekemistä. Jäsenmaista ainakin 2010 alussa puheenjohtajanaan toimiva Espanja ja sitä puheenjohtajana seuraavat Belgia ja Unkari pitävät hanketta tärkeänä, joten on valmistauduttava siihen, että direktiiviehdotus saattaa valmistua seuraavan vuoden kuluessa.

- *Suomi ei ole tukenut erillisen biojätedirektiivin tekemistä.*
- *Ympäristöministeriö pyrkii vaikuttamaan komissioon, jotta mahdollinen tuleva direktiiviehdotus sallisi riittävän kansallisen liikkumavaran erilaisten käsittelyratkaisujen ja erilliskeräysvelvoitteiden valinnassa.*

Lisäksi on odotettavissa, että SER-direktiivin lisäksi muihin ns. "tuottajavastuudirektiiveihin" kuten **romuajoneuvoja sekä akkuja ja paristoja koskeviin direktiiveihin** tehdään muutosehdotuksia niiden ajantasaistamiseksi uuden jätedirektiivin mukaisiksi. Myös **pakkausjätedirektiiviin** voidaan odottaa muutosehdotusta: kierrätystavoitteiden uusimista koskevan komission ehdotuksen määräaika umpeutui jo vuonna 2008. **Puhdistamolietteitä koskeva direktiivi** on pahasti vanhentunut, mutta sen uusimisen tai kumoamisen aikataulusta ei toistaiseksi ole tietoa.

Muuten jätealan muutokset EU:ssa ovat pääasiassa komiteoissa tehtäviä täsmennyksiä eri jätealan säädöksiin. Näitä komiteassa valmisteltavia ja päätettäviä asioita on tulossa lähiaikoina runsaasti.

- *Jätteitä koskeviin asioihin vaikuttaminen EU:n tasolla tulee siten ympäristöministeriössä lähivuosina olemaan pitkälti osallistumista Suomen kannalta keskeisiin asian-tuntijaryhmiin, jotka valmistelevat esim. komitologiamenettelyyn tulevia asioita tai komission ohjeita.*

Tällaisia ovat esimerkiksi end-of-waste (EoW) -kriteerien laatiminen, jäteluettelon uusiminen ja kierrätystavoitteiden laskentamenetelmien kehittäminen.

Komitologiamenettelyt

Jäteasioita käsitellään kolmessa komiteassa: jätedirektiivin, jätteenpolttodirektiivin ja pakkausjätedirektiivin mukaisissa komiteoissa sekä jätteen siirtoasetuksen yhteyssyyskokoituksen kokouksessa.

Uuden jätedirektiivin mukainen TAC-komitea (Committee for the adaption to scientific and technical progress and implementation of directives established under 2008/98/EC on waste) perustettiin maaliskuussa 2009 ja vanhan jätedirektiivin mukainen TAC lopettaa toimintansa uuden direktiivin toimeenpanon myötä (12.12.2010).

TAC-komitean alaisuudessa toimii useita, jätedirektiivin alaisten direktiivien mukaisia komiteoita kuten kaatopaikka-, SER-, RoHS- ja romuajoneuvo -komiteat. Niissä käsitellään toisinaan hyvinkin yksityiskohtaisia teknisiä asioita, joiden käsittelyssä on tarkoituksenmukaisempaa olla edustaja ympäristöministeriön sijasta eri asiantuntijaorganisaatiosta kuten TUKES, PIR, SYKE ja VTT.

Uuden TAC-komitean keskeisenä tehtävänä on määritellä tietyille jättemateriaaleille kriteerit, joilla niiden luokittelu jätteeksi päättyy (**End-of-waste -kriteerit, EoW**). Tämä on uusi asia EU:n jätepolitiikassa eikä prosessi todennäköisesti tule olemaan kovin helppo ja nopea. Komissio on valinnut metalliromun, paperin ja lasin ensimmäisiksi materiaaleiksi, joille EoW -kriteerejä aletaan valmistella.

Tavoitteena on, että ensimmäiset kriteerit voitaisiin luoda tämän vuoden aikana ja seuraavat kaksi seuraavana vuonna. Työn valmistelua varten perustetaan asiantuntijaryhmä ja sen alaisuuteen jätelajikohtaisia alaryhmiä kullekin jätevirralle. Asiantuntijoita kutsutaan sekä jäsenmaista että sidosryhmistä.

- *Suomi pyrkii osallistumaan EoW -kriteereiden valmisteluun.*

Valmisteluryhmiin osallistuvat lähinnä SYKEN asiantuntijat. Työ kestää kunkin jätelajin kohdalta arviolta yli vuoden ja siihen liittyviä työpajakokouksia on 2–3. Työryhmän valmistelemien kriteeriehtotusten jälkeen asian valmistelu siirtyy komitologiamenettelyyn, johon osallistuu tarvittaessa ympäristöministeriön asiantuntija.

Jäteluettelon tarkistamisen yhteydessä päivitetään koodit, kehitetään ongelmajätteiden luokittelua vastaamaan uutta kemikaalilainsäädäntöä ja uuden jätedirektiivin aiempaa laajempaa kirjoa haittaominaisuuksista sekä tehdään rakenteellisia uudistuksia. TAC-komitean kokouksessa 8.7.2009 valitaan Ökopolin esittämistä vaihtoehtoista toteuttamistapa jatkokehittelyä varten.

- *Suomen tavoitteena on osallistua aktiivisesti jäteluettelon kehittämiseen.*

Valmistelutyö tehdään pääasiassa SYKEssä.

Kierrätystavoitteiden laskentametodien osalta komissio tulee kokoamaan työryhmän valmistelevaan ohjetta uuden jätedirektiivin asettamien hyötykäyttötavoitteiden laskentaperusteiksi. Direktiivin tavoite on tulkinnanvarainen ja laskentaperusteilla on keskeinen merkitys miten hyvin ko. tavoitteet ovat saavutettavissa.

- *Suomen tekee kansallista valmistelutyötä laskentaperusteista ja tarvittaessa pyrkii vaikuttamaan komission tuleviin laskentamenetelmiin.*

Ympäristöministeriö tekee tässä tarpeen mukaan yhteistyötä Tilastokeskuksen kanssa.

Jätteen synnyn ehkäisyn osalta komissio tulee kokoamaan olemassa olevia parhaita käytäntöjä ja laatii jäsenmaille ohjeet jätteen synnyn ehkäisyohjelman laatimisesta. Komiteassa kehitetään jätteen synnyn ehkäisylle indikaattoreita ja marraskuussa 2009 pidetään aiheesta työseminaari. Jätteen synnyn ehkäisy on keskeisellä sijalla Suomen uudessa valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa. Lisäksi juuri valmistunut ENVIMAT hanke (Suomen talouden materiaalivirtojen ympäristövaikutukset) antaa uudenlaista tietoa materiaalivirtojen ympäristövaikutuksista ja auttaa jätteen synnyn ehkäisyn painopistealueiden valinnassa.

Komiteassa valmistellaan myös **jätesuunnitelmien ja jätteen ehkäisy-suunnitelmien sekä direktiivin toimeenpanon raportoinnin muodot.**

Komissio valmistelee lisäksi ohjeet **jätteen polton energiatehokkuuskaavan laske-
misesta ja jätehierarkian toteuttamisesta**. Yhteinen tutkimuskeskus (Joint Reseach
Centre, JRC) kehittää ohjeet elinkaariajattelun soveltamisesta jätepolitiikassa.

Myöhemmin tullaan komitologiamenettelyssä mahdollisesti määrittämään lisäksi
sivutuotteiden kriteerit, valmistelevaan ohjeet eräitä jätteitä (kuten SER ja romuajo-
neuvot) koskeviksi määritelmiksi, laatimaan jätteen käsittelyn minimivaatimukset,
laatimaan ohjeet kierrätyksen ja loppukäsittelyn määrittämiselle sekä muuten mu-
kauttamaan liitteet tieteen ja tekniikan kehitykseen.

- *Ympäristöministeriö osallistuu komiteoissa käsiteltävien asioiden valmistelutyöryh-
miin mahdollisuuksien mukaan silloin, kun se katsotaan tarpeelliseksi kansallisista
näkökohdista.*

Pakkausjätedirektiivin mukaisen komitean kokouksissa Suomea ovat edustaneet
Pirkanmaan ympäristökeskuksen pakkausjätteiden tuottajavastuuta hoitavat asian-
tuntijat. Pirkanmaan ympäristökeskus toimii tuottajavastuuasioissa valtakunnallise-
na valvontaviranomaisena. Komiteassa käsitellään pakkausjätedirektiivin soveliami-
seen liittyviä kysymyksiä, kuten pakkauksen määritelmän soveltamista, raportointiin
liittyviä kysymyksiä sekä komission päätösluonnoksia. Tulevaisuudessa komiteassa
tullaan todennäköisesti keskustelemaan pakkausdirektiivin ja jätepuitedirektiivin
yhteensovittamisesta.

Jätteenpolttodirektiivin mukainen komitea ei ole kokoontunut sen jälkeen kun
komiteassa sovittiin direktiivin edellyttämästä raportoinnista. Ensimmäinen rapor-
tointi on tehtävä syksyllä 2009. Jäsenmaiden raportoinnin perusteella komissio tekee
oman raporttinsa ja valmistelee mahdolliset ehdotukset direktiivin muuttamisesta.
Uusi IE-direktiiviehdotus ei näyttäisi muuttavan raja-arvoja juurikaan, mutta sittem-
min on aloitettu keskustelu rinnakkaispolton raja-arvojen kiristämisestä.

Lisäksi komissio valmistelee uuden **jätelainsäädännön toimeenpanon tehosta-
miseen liittyvän viraston** perustamista (Waste Implementation Agency) .Viraston
tehtäviksi on kaavailtu mm. toimimista linkkinä tutkimuksen ja lainsäädännön ke-
hittämisen ja toimeenpanon välillä sekä Euroopan tietojärjestelmän ylläpito, ml.
valmisteilla oleva romulaivoja koskeva SeaSafeNet-järjestelmä (Euroopan meritur-
vallisuusvirasto, EMSA). Viraston tehtäviksi on ehdotettu myös lainsäädännön toi-
meenpanoon liittyvää koulutusta ja neuvontaa.

Jätehuollon kansainväliset sopimukset

Baselin yleissopimus vaarallisten jätteiden kansainvälisistä siirroista ja OECD:n neu-
voston päätös hyödynnettävien jätteiden kansainvälisistä siirroista on yhteisössä
pantu täytäntöön em. jätteensiirtoasetuksella. Näin ollen sopimuksen ja OECD:n
piirissä tehtävillä päätöksillä voi olla myös suora vaikutus yhteisön ja Suomen jäte-
lainsäädäntöön ja -politiikkaan. EU pyrkii sen toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä
koordinoimaan kantansa, mutta se ei kuitenkaan ole OECD:n jäsen, joten OECD:n
neuvostossa jäsenvaltiot käyttävät päätösvaltaa. EU:n kantoja käsitellään kansainvä-
listen asioiden työryhmässä (WPIEI/Basel).

Jätteensiirtoasetuksen yhteysyksikköjen kokouksissa, jotka komissio kutsuu kool-
le, pyritään yhteensovittamaan jätteensiirtoasetuksen tulkintoja ja jäsenvaltioissa
noudatettuja käytäntöjä. Yhteysyksikköjen kokouksella ei ole muodollista päätös-
valtaa, mutta tosiasiallisesti kokouksissa hyväksytyillä tulkinnoilla on merkitystä.

Valvontamenettelyt

Komissio on käynnistänyt useita valvontamenettelyjä, joissa se katsoo, ettei Suomen jätelainsäädäntö vastaa riittävän tarkasti yhteisön lainsäädännön vaatimuksia (SER- ja RoHS-direktiivit, romuajoneuvodirektiivi). Teknisluonteisten kysymysten lisäksi valvontamenettelyt koskevat myös tuottajavastuuperiaatteeseen liittyvien säännösten tulkintaa.

2.5

Ympäristöriskit

Yleistä EU:n kemikaalilainsäädännöstä

Kemikaaleja koskevaa lainsäädäntöä on tehty jo 1970-luvulta lähtien sisämarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi ja ihmisen terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. 2000-luvun alussa aloitettiin neuvostossa ja Euroopan parlamentissa neuvottelut kemikaalilainsäädännön kokonaisuudistuksesta ja niiden tuloksena hyväksyttiin vuoden 2006 lopussa ns. REACH-asetus kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelystä ja rajoituksista (1907/2006/EY). Lisäksi vuoden 2008 lopussa hyväksyttiin uusi asetus aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta (ns. CLP-asetus, 1272/2008/EY). Näillä asetuksilla korvattiin useita direktiivejä kuten luokituksia ja merkintöjä koskevat aine- ja seosdirektiivit, kielto- ja rajoitusdirektiivi, hyvää laboratoriokäytäntöä koskevat eli GLP-direktiivit, testiohjeditiivit sekä käytössä olevia aineita koskeva asetus.

Voimaan jäivät EU-asetukset, joilla on toimeenpantu kansainväliset kemikaalisopimukset eli Tukholman ja Rotterdamin yleissopimukset (PIC ja POPs-sopimukset) ja Montrealin pöytäkirja sekä yhteisön pesuaineita koskeva asetus. Lisäksi jäi voimaan muualla kuin maataloudessa käytettäviä torjunta-aineita koskeva lainsäädäntö eli biosidisia tuotteita koskeva direktiivi (98/8/EY), jota ollaan parhaillaan uudistamassa.

Tällä hetkellä on REACH-asetuksen osalta käynnissä toimeenpanovaihe, joka kestää vuoteen 2018 asti, jolloin asetus on kokonaisuudessaan voimassa. Lisäksi keskitytään asetuksen toimeenpanon edellyttämien alemmanasteisten säädösten laatimiseen.

REACH-asetuksen mukaiset lupamenettelyyn kuuluvien aineiden valinta ja rajoitusten/kieltojen asettaminen tehdään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn sisältävinä komitologiapäätöksinä. Lupamenettelyn ja rajoitusten tavoitteena on varmistaa riittävä riskien hallinta ja toimia "turvaverkkona" aineiden rekisteröinnin yhteydessä tehtyjen turvallisen käytön kuvausten lisäksi.

- *Suomi tulee seuraamaan ja tarvittaessa tekemään lupamenettelyyn ja rajoituksiin liittyviä aloitteita, ja vaikuttamaan näitä koskevaan päätöksentekoon. Näillä päätöksillä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia sekä terveyden ja ympäristönsuojelun tasoon että suomalaisten yritysten toimintaan.*

Työ tapahtuu pääosin komission komiteoissa ja työryhmissä.

CLP-asetuksen voimaantulo aiheuttaa tarpeen muuttaa useita direktiivejä ja asetuksia, joissa viitataan vuoteen 2015 mennessä kumoutuviin luokitusta ja merkintöjä koskeviin direktiiveihin. Muutostarve koskee ympäristölainsäädännön alalla useita EU-säädöksiä kuten jäteluetteloa ja vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta annettua ns. Seveso-direktiiviä.

REACH-asetuksen määritelmien mukaan asetus koskee myös kemikaaleja niiden nanomuodoissa. **Nanoteknologian** ja -materiaalien käyttö on muutaman viime vuoden aikana lisääntynyt voimakkaasti. Niiden terveys- ja ympäristövaikutuksista tiedetään kuitenkin hyvin vähän. Nanomateriaalien terveys- ja ympäristöriskien arvioinnin perustaksi ei ole käytettävissä vastaavia tutkimusmenetelmiä kuin ei-nanomuodossa olevien kemikaalien. Testimenetelmien kehitystyötä tehdään OECD:n kemikaaliohjelman puitteissa. Vaikka esimerkiksi REACH-asetus koskee ainetta kaikissa muodoissaan, myös nanomuodossa, EU:ssa tarve löytää räätälöityjä keinoja nanomateriaalien riskinhallintaan kasvaa.

- *Suomi osallistuu aktiivisesti yhteisötason valmisteluihin kehitettäessä olemassa olevia ja tarvittaessa uusia säädöksiä nanomateriaaleista aiheutuvien riskien parempaan hallintaan.*

Työ tapahtuu pääosin komission komiteoissa ja työryhmissä.

Komission ehdotus **biosideja** koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksesta annettiin kesäkuussa 2009. Direktiivi on tarkoitus korvata asetuksella ja osa sen nojalla tehtävästä työstä on tarkoitus siirtää Euroopan kemikaalivirastoon (ECHA).

- *Suomen kannalta asetusehdotuksessa tullaan esittämään merkittäviä muutoksia, joten sen käsittelyyn vaikuttaminen on neuvoston työryhmässä hyvin tärkeää.*

Työ ajoittuu nykyisen aikataulun mukaan pääosin syksyyn 2009 ja kevääseen 2010.

Euroopan komission pesuainetyöryhmässä on keskusteltu siirtymisestä fosfaattitoimiin pesuaineisiin pitkään. **EY:n pesuaineasetuksen** (648/2004) mukaan komission tuli esittää 2007 arvio fosfaattikiellon tarpeellisuudesta. Tätä varten komissio on teettänyt selvityksen korvaavien aineiden vaikutuksista sekä Euroopan laajuisen mallin fosfaattia sisältävien pesuaineiden vaikutuksista vesistöjen rehevöitymiseen. Tämä rehevöitymismalli on edelleen tarkennettavana. 2009 komissio valmistelee raporttia fosfaattikiellon vaikutuksista.

- *Suomi tulee osallistumaan keskusteluun ja tarvittaessa neuvotteluihin yhteisön laajuisesta fosfaattikiellosta pyykinpesuaineissa ja astianpesuaineissa. Kiellolla on vaikutusta varsinkin Itämeren eteläpuolisten valtioiden aiheuttamaan fosforikuormitukseen sekä tiettyjen suomalaisten teknokemian yritysten toimintaan.*

Työ tapahtuu pääosin komission alaisissa komiteoissa ja työryhmissä.

Kemikaaleja koskevat kansainväliset sopimukset

Tukholman yleissopimus pysyvistä orgaanisista yhdisteistä tuli voimaan vuonna 2003 ja se on pantu yhteisössä täytäntöön pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevalla asetuksella (850/2004/EY). Sopimuksen 4. osapuolikokouksessa 4–8.5.2009 lisättiin sopimuksen soveltamisalaan yhdeksän uutta yhdistettä ja näiden yhdisteiden osalta tullaan yhteisön lainsäädäntöä muuttamaan. Tämän työn yhteydessä tullaan tarkastelemaan, miten EU:ssa toimeenpannaan sopimuksen säännökset näiden uusien yhdisteiden jätehuollon osalta.

- *Tältä osin Suomen on tarpeen aktiivisesti osallistua säännösten valmisteluun komission komitologiamenettelyssä.*

Rotterdamin yleissopimus antaa määräyksiä kansainvälisen kaupan kohteina olevien tiettyjen vaarallisten kemikaalien ja torjunta-aineiden ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelystä (**PIC-sopimus**). Yleissopimuksen tarkoituksena on tarjota osapuolille tilaisuus kieltäytyä vastaanottamasta erityisen vaarallisia kemikaaleja, jotka on lueteltu sopimuksen liitteessä. Sopimuksen kattamien aineiden liitettä voidaan muuttaa vain konsensuspäättöksellä, josta on aiheutunut ongelmia vain muutaman osapuolen pystyessä estämään sopimuksen kehittymisen. Seuraavassa osapuolikokouksessa 2011 EU:lla on haaste muiden osapuolien ohella löytää tähän ratkaisuvaihtoehtoja.

Tukholman, Rotterdamin ja Baselin jätteitä koskevan yleissopimuksen välisen yhteistyön lisäämisestä on tehty päätös kaikkien kolmen sopimuksen osapuolikokouksissa (ns. **synergia-prosessi**). Päätösten mukaan helmikuussa 2010 järjestetään kolmen yleissopimuksen yhteiskokous, jossa on tarkoitus sopia siitä, miten sopimusten toimeenpanoa voitaisiin vahvistaa kansallisella tasolla ja miten näiden sopimusten sihteeristöjen työtä voidaan koota yhteen.

- *Suomi on aktiivisesti osallistunut tähän ns. synergia-prosessiin ja tarkoituksena on jatkaa vastaavalla panostuksella.*
- *Tämän vuoksi on tärkeää, että osallistutaan edelleen aktiivisesti asian valmisteluun erityisesti EU:n neuvoston kansainvälisten asioiden työryhmässä (WPIEI/Synergia).*

Montrealin pöytäkirja otsonikerrosta heikentävistä aineista tuli voimaan 1989 ja se on pantu Euroopan yhteisössä täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 2037/2000; asetuksen uudelleenlaadittu versio tulee voimaan 2009. Viime vuosina on pyritty tiiviimpään yhteistyöhön ilmastopimuksen kanssa, koska keskeisimmät ongelmat kuten fluorattujen kasvihuonekaasujen lisääntyvä käyttö otsonikerrosta heikentävien aineiden korvaajina sekä tuotteista ja laitteista ympäristöön vuotavat otsonikerrosta heikentävät aineet liittyvät juuri ilmastomuutoksen torjuntaan. Tämän vuoden osapuolikokouksessa on esillä ehdotus liittää osa fluoratuista kasvihuonekaasuista (HFC-yhdisteet) Montrealin pöytäkirjaan.

- *Suomi on aktiivisesti ajanut yhteistyön lisäämistä ilmastopimuksen kanssa ja yrittää yhdessä muiden EU-maiden kanssa löytää parhaan mahdollisen ratkaisun päästöjen ehkäisemiseksi.*
- *Tämän vuoksi on tärkeää osallistua EU-maiden otsonikerroksen suojelun kansallisten asiantuntijoiden kokouksiin ja ilmastopimuksen neuvotteluja valmisteleviin neuvoston kansainvälisten asioiden työryhmiin.*

UNEP:n hallintoneuvoston kokous teki helmikuussa 2009 päätöksen aloittaa **kansainvälisen yleissopimuksen** neuvottelut, joiden tarkoituksena on sopia sitovista toimista **elohopean päästöjen säätelemiseksi**. Elohopean päästöt ovat kaukokulkeutuvia ja niiden merkitys on suuri mm. Pohjoismaissa ja erityisesti arktisilla alueilla.

- *Suomi yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa on useiden vuosien ajan aktiivisesti vaikuttanut siihen, että sopimusneuvottelut saataisiin käyntiin.*

- *Vaikuttamista on tarpeen jatkaa edelleen onnistuneen neuvottelutuloksen varmistamiseksi. EU:ssa vaikuttamisen painopiste on neuvoston kansainvälisten asioiden työryhmässä (WPIEI/kemikaalit).*

ECE:n kaukokulkeutumis- eli **CLRTAP-sopimukseen** liittyy kaksi pöytäkirjaa, joilla säädellään kemikaaleja alueellisella tasolla. Toinen säätelee **pysyviä orgaanisia yhdisteitä** kuten Tukholman yleissopimus ja toinen **raskasmetalleja** (ml. elohopea). EU:n kantoja LRTAP-sopimuksen neuvotteluihin valmistellaan neuvoston kansainvälisten asioiden työryhmässä (WPIEI/LRTAP).

Kemikaalilainsäädännön vaikuttamisen painopisteet lähivuosina

Painopisteet neuvoston työssä jakautuvat toisaalta lainsäädännön valmisteluun (biosidit) sekä kansainväliseen työhön vaikuttamiseen (ns. synergiaprosessi ja elohopeaa koskevat sopimusneuvottelut).

Komission tasolla painopiste on REACH-asetuksen toimeenpanoon liittyvien säädösten valmistelussa ja erityisenä painopisteenä ovat asetuksen määräykset, jotka liittyvät lupamenettelyyn ja kemikaalien kieltoihin ja rajoituksiin. Lisäksi on tarpeen osallistua aktiivisesti asetuksen soveltamisalan täsmennyksiä koskevaan keskusteluun sekä muuhun toimeenpanon kehittämiseen. Yhtenä tulevaisuuden tehtävänä on mm. nanomuodossa olevien kemikaalien säätelyn kehittäminen.

Muuntogeeniset organismit

EU:n muuntogeenisiä organismeja (GMO) koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2003. Tässä yhteydessä lupamenettelyä ja sen perustana olevaa tieteellistä riskin-arviointia ja -hallintaa tarkennettiin monin tavoin ja tuotteiden turvallisuusarviointi keskitettiin Euroopan elintarviketurvallisuusvirastolle (EFSA). Muuntogeenisten organismien avointa käyttöä ja markkinoille saattamista koskeva direktiivi (2001/18/EY) perustuu tieteellisten kriteerien käyttämiseen GMO-tuotteiden markkinointia ja viljelyä koskevissa päätöksissä ja siten myös direktiivin artiklan 23 mukaisen ns. suojalausekkeen soveltaminen edellyttää tieteellisiä perusteita. Direktiivi sallii otettavaksi huomioon erityisiä ympäristövaatimuksia tuotteiden markkinoille saattamista koskevissa lupaehdoissa. Sosio-ekonomiset kriteerit eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. EU:n GMO-elintarvike- ja rehuasetuksen 1829/2003 mukaan on sen sijaan mahdollista harkita myös tiettyjä sosio-ekonomisia kriteerejä elintarvike- ja rehukäytön osalta. Yhteisön maatalouslainsäädännön puitteissa on mahdollista muodostaa rajoitettuja kansallisia GMO-vapaita alueita esimerkiksi tärkeille siementuotantoalueille.

EU:ssa on esiintynyt laajaa ja monista syistä johtuvaa tyytymättömyyttä GMO-tuotteiden hyväksymisprosessia kohtaan. Alankomaat on esittänyt äskettäin ehdotuksen kansallisista GMO-viljelyluvista mahdollistaen muidenkin kuin tieteellisten kriteerien käyttämisen päätöksissä. Tällä ei kuitenkaan korvattaisi yleistä GM-tuotteiden keskitettyä yhteisöhyväksyntää. Suomessa valtioneuvoston selonteko Suomen EU-politiikasta korostaa, että viljelijöillä pitää olla oikeus geenimuuntelusta vapaaseen tuotantoon ja kuluttajilla siitä vapaisiin tuotteisiin. Suomen EU-asioiden komitea linjasi ehdotuksiinsa komission kehittämistavoitteista näkemyksen, jonka mukaan olisi tarvetta tarkastella EU:n GMO-lainsäädännön uudistamista GMO-viljelylupien osalta niin, että niistä voitaisiin päättää kansallisesti. Myös eduskunnan suuri valio-kunta on tukenut tätä näkemystä.

EU:n GMO-lainsäädännön kehittäminen kansallisen GMO-viljelyhyväksynnän suuntaan edellyttää perusteellista harkintaa muun muassa sisämarkkinoiden toiminnan ja EU:n kansainvälisten velvoitteiden, ennen kaikkea WTO-säännösten, kannalta.

Päätöksenteon luonnontieteellisten ja yhteiskuntatieteellisten kriteerien välistä suhdetta tulee tarkastella erityisen huolella.

- *Tämän kysymyksen kansallinen valmistelu ja koordinaatio tulisi aloittaa välittömästi sekä virkamiestasolla että korkealla poliittisella tasolla.*

Asian jatkovalmistelu EU:ssa on käynnissä komission johdolla.

GMO:ja koskevat kansainväliset sopimukset:

Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan syyskuussa 2003. Sopimuksen tavoitteena on huolehtia ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti siitä, että eläviä muuntogeenisiä organismeja (GMO eli LMO) siirretään, käsitellään ja käytetään kansainvälisissä siirroissa siten, ettei luonnon monimuotoisuudelle ja sen kestäväälle käytölle aiheuteta haittaa. Tässä otetaan huomioon myös ihmisen terveydelle aiheutuvat riskit.

Nykyinen EU:n GMO-lainsäädäntö kattaa pöytäkirjan vaatimukset. Pöytäkirjan toimeenpanossa keskitytään tällä hetkellä etenkin kansainvälisten riskinarviointi ja -hallintamenettelyjen sekä kehittyvien maiden voimavarojen kehittämiseen. Näissä tehtävissä EU:lla on yksityiskohtaisen lainsäädäntönsä ja kokemuksensa vuoksi keskeinen rooli. Seuraava osapuolikokous MOP-5 syksyllä 2010 pyrkii näiden ohella pääsemään sopuun myös GMO:ien kansainvälisistä vahinko- ja korvausvastuujärjestelmistä. Suomen kannat koordinoidaan neuvoston kansainvälisten asioiden työryhmän kokouksia (WPIEI/Biosafety) valmisteltaessa.

Maaperädirektiivi

Komissio antoi ehdotuksen maaperänsuojelua koskevaksi puitedirektiiviksi (maaperädirektiivi) syksyllä 2006 maaperänsuojelustrategian yhteydessä. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on maaperän suojelu ja kestävä käyttö. Maaperänsuojelu halutaan direktiivin myötä nostaa samalla tasolle vesien-, ilman- ja luonnonsuojelun kanssa. Ehdotus sisältää yleiset säädökset mm. maaperänsuojelun integroimisesta, ennaltaehkäisystä ja rakenteilla sulkemisen hillitsemisestä. Eroosion, orgaanisen aineksen vähenemisen, tiivistymisen, suolaantumisen, maanvyörymien ja happamoitumisen osalta edellytetään riskialueiden määrittämistä ja toimenpideohjelmien laatimista. Pilaantuneiden maiden osalta ehdotuksessa edellytetään mm. alueiden kartoittamista ja kansallisen kunnostusstrategian laatimista. Lisäksi strategiaan sisältyy järjestelmä "isännättömien alueiden" kunnostamisen rahoittamisesta. Direktiivi käynnistää aikanaan merkittävän selvitys- ja kartoitustyön ja se edellyttää myös lainsäädäntömuutoksia.

Direktiivin ensimmäisen vaiheen käsittely on edelleen kesken eikä neuvosto pystynyt saavuttamaan poliittista yhteisymmärrystä asiassa vielä Tsekin kaudellakaan. Ainakin Saksa, Itävalta ja Alankomaat vastustavat direktiiviä poliittisista syistä eivätkä Yhdistynyt kuningaskunta ja Ranska ole vieläkään olleet tyytyväisiä puheenjohtajan ehdotukseen. Työ neuvostossa jatkuu Espanjan puheenjohtajakaudella. EP antoi oman lausuntonsa jo marraskuussa 2007.

- *Suomi on ollut neuvostossa kriittinen, mutta rakentava. Suomen erityishuolet ovat liittyneet pilaantuneita maita koskeviin velvoitteisiin. Monet Suomen ajamat tavoitteet on jo saavutettu.*

Suomi pyrkii jatkamaan rakentavaa työtä neuvoston ympäristötyöryhmässä, yhtenä tavoitteenaan direktiivin menettelyiden selkeyden parantaminen. Suomi vaihtaa

mielipiteitä ns. kriittisten jäsenmaiden kanssa ja osallistuu aktiivisesti mm. Common Forum on Contaminated Land (CF) -verkoston toimintaan. Verkoston seuraava kokous pidetään syksyllä Suomessa.

2.6

Vesiasiat

Vesipolitiikan puitedirektiivi ja sen tytärdirektiivit

Vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY) hyväksyttiin vuonna 2000. Vesienhoidon toimien yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä siten, että pintavesien ja pohjavesien tila ei heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Vuonna 2001 hyväksyttiin päätös vesipolitiikan alan prioriteettiaineiden luettelon vahvistamisesta ja direktiivin 2000/60/EY muuttamisesta. Vuonna 2006 hyväksyttiin tytärdirektiivi pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta ja vuonna 2008 direktiivi ympäristölaatuunormeista vesipolitiikan alalla. Viimeksi mainittu direktiivi tulee saattaa kansallisesti voimaan viimeistään heinäkuuhun 2010 mennessä.

Vesipolitiikan puitedirektiivin mukaan komission tulee tarkistaa direktiivi ja tehdä siihen tarvittavat muutokset vuonna 2019. Komission tulee vuosittain informoida puitedirektiivin artikla 21 mukaista komiteaa mahdollisista vesialan lainsäädäntöhankkeista. Komission tulee antaa tarpeen mukaan ehdotukset uusiksi prioriteettiaineiksi neljän vuoden kuluttua siitä, kun edellinen luettelo prioriteettiaineista on hyväksytty (direktiivin liite X). Komission tulee antaa ehdotus prioriteettiaineiden päästöjen rajoittamisesta ja ympäristölaatuunormeista kahden vuoden kuluttua siitä, kun uusi prioriteettiaineluettelo on hyväksytty. Ehdotuksia valmistellessaan komission on tarkistettava kaikki puitedirektiivin liitteen IX direktiivit ja ehdotettava niitä koskevia toimia tai direktiivien kumoamista.

Jäsenvaltioiden on julkaistava vuoden 2009 lopussa vesienhoitosuunnitelmat ja raportoitava ne komissiolle viimeistään maaliskuun 22 päivä 2010. Vesienhoitosuunnitelmat on tarkistettava viimeistään vuoden 2015 loppuun mennessä ja sen jälkeen joka kuudes vuosi. Jäsenvaltioiden on kolmen vuoden kuluttua vesienhoitosuunnitelmien julkaisemisesta annettava väliaikaraportti vesienhoitosuunnitelmaan sisältyvän toimenpideohjelman täytäntöönpanosta. Ensimmäisen kerran raportti on annettava vuonna 2012.

Pohjavesidirektiivin mukaan komission tulee tarkastella uudelleen pohjavesiä pilaavia aineita koskevia liitteitä I ja II viimeistään 16.1.2013 ja sen jälkeen kuuden vuoden välein. Tarkastelun perusteella komission tulee tehdä tarvittavat liitteitä I ja II koskevat säädösehdotukset. Liitteen II A ja C osaa ja liitteitä III ja IV voidaan muuttaa tieteen ja tekniikan kehityksen perusteella valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen. Komiteatyö tapahtuu vesipuitedirektiivin artikla 21 mukaisessa komiteassa.

Ympäristölaatuunormidirektiivin (ns. prioriteettiainedirektiivi) mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille vesipuitedirektiivin artiklan 21 tarkoittaman komitean välityksellä, jos ne valitsevat ympäristölaatuunormidirektiivin artiklan 2 kohdan b) mukaisen menettelyn asettaa kansallisesti sedimenttiä ja/tai eliöstöä koskevia ympäristölaatuunormeja. Ympäristölaatuunormidirektiivin liitteessä I olevan B osan 3 kohtaa voidaan muuttaa valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen. Tekniset ohjeet sekoittumisvyöhykkeiden määrittämiseksi sekä päästöjen ja häviöiden selvittämisestä ja raportoisesta annetaan myös sääntelymenettelyä noudattaen. Komiteatyö tapahtuu vesipuitedirektiivin artikla 21 mukaisessa komiteassa.

Komission tulee tarkistaessaan vesipuitedirektiivin liitettä X tarkastella muun muassa aineita, jotka on lueteltu ympäristölaatunormidirektiivin liitteessä III. Komission tulee ilmoittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkistuksen tuloksista viimeistään 13.1.2011. Komissio liittää ilmoitukseen tarvittaessa ehdotuksia uusien prioriteettiaineiden tai vaarallisten prioriteettiaineiden määrittämiseksi ja vastaavien ympäristölaatunormien asettamiseksi joko pintavedelle, sedimentille tai eliöstölle.

Komitologiamenettelyt

Direktiivien toimeenpanotyö keskittyy vesipuitedirektiivin artiklan 21 säätelykomitean työhön parina seuraavana vuotena. On odotettavissa, että vuonna 2010–2011 tullaan komiteassa hyväksymään useita direktiivien toimeenpanoon liittyviä edellä mainittuja liitteiden muutoksia ja ohjeita.

Ympäristölaatunormidirektiivin ohjeiden valmistelu on parhaillaan menossa asiantuntijaryhmissä. Asiantuntijaryhmät ovat aloittaneet myös direktiivien tarkistamistyön. Tämä työ kuormittaa nyt ja ensi vuonna erityisesti SYKEN asiantuntijoita.

Tällä hetkellä asiantuntijatyö on voitu resursoida kohtuullisesti. SYKEN kemikaaliasiantuntemusta on tarkoitus siirtää TUKESiin.

- Tässä yhteydessä on varmistettava, että Sykeen jää vesiasioita koskevaan säädösvalmisteluun ja komiteatyöhön tarvittava kemikaaliasioiden asiantuntemus.*

Komiteassa tullaan täydentämään myös aikaisempaa komiteapäätöstä interkalibrointitulosten osalta mahdollisesti 2012–2013. Asiantuntijatyö EU-laajuisesti on käynnissä. Siihen osallistuvat SYKE ja sen alueelliset yksiköt sekä RKTL. Työn resurssointi on mitoitettu niin, että välttämättömät asiat saadaan hoidettua.

Direktiivien toimeenpanotyö keskittyy komiteatyöhön parina seuraavana vuotena. On odotettavissa, että vuonna 2010–2011 tullaan komiteassa hyväksymään useita vesipolitiikkaa koskevien direktiivien toimeenpanoon liittyviä ohjeita ja liitteitä. Ohjeiden valmistelu on parhaillaan menossa asiantuntijaryhmissä. Asiantuntijaryhmät ovat aloittaneet myös direktiiviehdotusten tarkistamistyön. Direktiivien tarkistusehdotuksia on tulossa mahdollisesti 2011–2012.

Työ kuormittaa nyt ja ensi vuonna erityisesti SYKEN asiantuntijoita. Ministeriön edustaja toimii komiteatyössä. Tällä hetkellä työ on voitu resursoida kohtuullisesti.

- Ympäristöministeriön edustaja keskittyy komiteatyössä vaikuttamaan siihen, että komission päätöksellä hyväksyttävät ohjeet ja direktiivien liitteet ovat sovellettavissa Suomen olosuhteisiin.*

Vesi ja maatalous

Vesienhoitosuunnitelmissa suurimmat paineet vesistöjen kuormituksen vähentämisessä kohdistuvat maatalouteen. Suunnitelmissa esitettyjä maatalouden vesiensuojelutoimia rahoitetaan pääasiassa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 varoilla. Ohjelmakaudella 2007–2013 maaseudun kehittämistä rahoitetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahastosta). Maaseudun kehittämisen tuen yleiset säännöt ohjelmakaudelle 2007–2013 määrittelee neuvoston maaseutuasetus (N:o 1698/2005). Ohjelman kokonaisrahoitus ohjelmakaudelle 2007–2014 on 7,4 miljardia euroa, josta 6,6 miljardia euroa on julkista rahoitusta.

Maaseudun kehittämisohjelman keskeisin maatalouden vesiensuojelua edistävä tukijärjestelmä on maatalouden ympäristötuki, jota maksetaan ohjelmakaudella 2007–2013 2,3 miljardia euroa. Vuonna 2008 ympäristötukea maksettiin noin 58 000 viljelijälle yhteensä 320,2 miljoonaa euroa, josta maaseuturahaston osuus oli 89,6

miljoonaa euroa. Muita ohjelman vesiensuojelua edistäviä tukijärjestelmiä ovat kosteikkojen perustaminen ei-tuotannollisten investointien tuella. Ei-tuotannollisten investointien osalta päätöksenteko käynnistyi vuonna 2008, jolloin sidottiin 0,3 miljoonaa euroa julkista rahoitusta. Myös ohjelman maaseutualueiden elämänlaadun ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamista edistävillä hankkeilla sekä maaseudun toimintaryhmien paikallisilla hankkeilla (Leader-toiminta) voidaan toteuttaa vesiensuojelutoimenpiteitä.

EU:n neuvoston maaseudun kehittämisasetuksen (1698/2005 EY) artiklan 38 mukaisen tuen eli ns. VPD-tuen (vesipuitedirektiivi-tuki) avulla on mahdollista kohdentaa tukitoimenpiteitä niiden vesistöjen valuma-alueille, joilla vesien tila ei saavuta asetettua tavoitetilaa. Käytännössä tämä tarkoittaa vesistöjä, jotka eivät saavuta hyvää tilaa vuonna 2015 ja joissa ympäristötuen mukaiset toimenpiteet eivät pitkälläkään tähtäyksellä ole riittäviä hyvän tilan saavuttamiseksi. VPD-tuen toimeenpanosäännösten valmistelu on EU:ssa kesken. Komission tavoitteena on saada niiden käsittely maaseutukomiteassa valmiiksi tämän vuoden loppuun mennessä.

Vuonna 2014 alkavalla EU:n ohjelmakaudella rahoitus maaseudun kehittämiseen on syytä pitää vähintään nykytasolla. Maaseudun kehittämisvaroilla on huomattava merkitys vesienhoitosuunnitelmien toimeenpanon toteutukselle, joten pitkäjänteinen rahoitus on turvattava. Tärkeimmät maaseudun kehittämisohjelman tukimuodot ovat maatalouden ympäristötuki, investointituet, ei-tuotannollisten investointien tuki ja VPD-tuki.

Maaseudun kehittämisohjelma on maa- ja metsätalousministeriön vastuulla. Laissa luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista (1440/2006) todetaan, että maatalouden ympäristötuen ja ei-tuotannollisten investointien tuen täytäntöönpanossa maa- ja metsätalousministeriö toimii yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa.

- *Ympäristöministeriön edustajat osallistuvat aktiivisesti EU-asioiden komitean alaisen maatalousjaoston ja MMM:n asettamien työryhmien kokouksiin vaikuttaakseen maaseudun kehittämisasioihin sekä osallistuvat tarvittaessa EU:n maaseutukomitean kokouksiin asiantuntijoina.*

EU:n yhteinen täytäntöönpanostrategia

Vesipolitiikan alan direktiivien toimeenpano EU-tasolla on järjestetty hierarkkisesti kolmelle tasolle: asiantuntijatyö työryhmissä, tätä työtä koordinoiva strateginen työryhmä sekä vesijohtajien kokoukset.

Vesipuitedirektiivin yhteinen täytäntöönpanon strategiaryhmä eli CIS-ryhmä (Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive) perustettiin vuonna 2001 komission, jäsenmaiden ja Norjan kesken. CIS-ryhmän päätarkoitus on tukea vesipuitedirektiivin, sen tytärdirektiivien sekä tulvadirektiivin toimeenpanoa kehittämällä yhteisiä näkemyksiä ja ohjeita direktiivien keskeisistä määräyksistä. CIS-ryhmän perustajatahojen, uusien jäsenmaiden, etutahojen ja kansalaisjärjestöjen asiantuntijat osallistuvat ryhmän työhön. Asiantuntijoiden työn tuloksena on julkaistu 23 ohjetta vesipolitiikan alan direktiivien yhtenäisen toimeenpanon aikaansaamiseksi kaikissa jäsenmaissa. Nämä ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Ministeriön edustaja osallistuu CIS-ryhmän työhön. CIS-ryhmä voi hyväksyä edellä mainittuja ohjeita, jos niiden sisällöstä saavutetaan yhteinen näkemys. Jos yhteisymmärrystä ei CIS-ryhmässä saavuteta, ohjeiden hyväksyminen tapahtuu vesijohtajakokouksissa. Ministeriön vesiasioista vastaava ylijohtaja tai vesiasioiden ryhmän päällikkö osallistuu vesijohtajakokouksiin.

Ohjeiden valmistelutyö tapahtuu eri osa-alueiden asiantuntijaryhmissä, joiden määrä vaihtelee valmisteltavien asioiden mukaan. Pysyviä ryhmiä on kahdeksan

ja niillä väliaikaisia alaryhmiä 1–3 tarpeen mukaan. Suomi ei osallistu kaikkiin asiantuntijatyöryhmiin, vaan ainoastaan priorisoitujen aihealueiden ryhmiin. Suomen tavoitteet asetetaan asiantuntijatyössä sellaisiksi, että niiden mukaan voidaan toimia johdonmukaisesti eri käsittelytasoilla aina päätöksentekoon asti.

- *Vuorovaikutus ja tiedonkulku asiantuntijoiden, CIS-ryhmän edustajan ja vesijohtajan kesken on ehdotus edellytys johdonmukaiselle toiminnalle.*

CIS-ryhmä toimii myös valmistelevana ryhmänä vesipuitedirektiivin komiteaan tuleville asioille. Komitean päätöksillä on oikeudellista sitovuutta.

- *Suomi pyrkii vaikuttamaan toimeenpanon strategiatyöhön osallistumalla asiantuntijaryhmissä tapahtuvaan valmisteluun Suomelle tärkeissä asioissa.*
- *Suomen komiteaedustaja puolestaan vastaa siitä, että Suomen tavoitteet otetaan huomioon mahdollisimman hyvin toimimalla yhteistyössä muiden jäsenmaiden ja komission edustajien kanssa.*

Ympäristöministeriön edustajat osallistuvat komiteatyöhön, vesijohtajakokouksiin ja strategisen koordinaatioryhmän kokouksiin. SYKE:n asiantuntijat osallistuvat valmisteleviin asiantuntijaryhmiin ja tuovat jo mahdollisimman varhaisessa valmistelun vaiheessa esille Suomen erityiset luonnonolot niin vesien kuin ilmastonkin osalta.

Yhdyskuntajätevesidirektiivi

Yhdyskuntajätevesidirektiivi (91/271/ETY) on annettu vuonna 1991. Direktiivin mukaisessa komiteassa käsitellään asiat, jotka koskevat direktiivin toimeenpanoa ja mukauttamista tekniikan kehitykseen. Komiteassa voidaan muuttaa direktiivin liitteitä, antaa tarkkailua ja raportointia koskevia ohjeita sekä myöntää lisäaikaa päästömääräysten saavuttamiseksi.

Komiteatyö ei ole nyt aktiivisessa vaiheessa.

Nitraattidirektiivi

Nitraattidirektiivin mukainen komitea on viime vuosina pääasiassa käsitellyt poikkeuksia, joita direktiivin mukaan voidaan myöntää jäsenmaille sen eräiden säädösten toimeenpanossa. Komitea on tänä vuonna käsitellyt karjanlannan levitysmääriin liittyviä poikkeuksia: Yhdistyneen kuningaskunnan poikkeus hyväksyttiin maaliskuussa, mutta Alankomaiden anomuksen käsittely on vielä kesken.

- *Ministeriön edustaja osallistuu komiteatyöhön, mutta SYKE:n asiantuntija-apua kaivattaisiin enemmän mm. poikkeuksiin liittyvien anomusten ja asiakirjojen tieteellisessä arvioinnissa.*

Direktiivi edellyttää jäsenmaiden toimeenpanoraportteja joka neljäs vuosi. Edelliset raportit on jätetty komissiolle vuonna 2008 ja nyt odotellaan komission yhteenvetoraporttia. Seuraava raportointikausi kattaa vuodet 2008–2011 ja se tulee vaatimaan voimavaroja erityisesti SYKE:n kautta, joka vastasi myös 2008 raportin valmistelusta.

Juoma- ja uimavesidirektiivit

EU:n uimavesidirektiivi uudistettiin vuonna 2006. Direktiivin toimeenpanosta vastaa STM ja käytännön valvonnasta Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Direktiivin mukainen uimavesien uusi luokitus on määrä tehdä viimeistään vuonna 2014, mutta Suomessa on tämä tarkoitus tehdä jo aiemmin ja ottaa uusi luokitus käyttöön vuoden 2012 alusta. Uimavesikomitea on käsitellyt mm. uimavesiprofiileja koskevaa ohjeistusta. Komitea ei ole kuitenkaan viime aikoina kokoontunut.

Juomavesidirektiivin uudistettiin edellisen kerran vuonna 1998 ja uutta tarkistusta valmistellaan parhaillaan komissiossa ja sen asiantuntijaryhmissä. Uuden ehdotuksen oli määrä valmistua vuoden 2009 loppuun mennessä, mutta se viivästyyneen vuodelle 2010.

Molempien säädösten edellyttämästä raportoinnista komissiolle vastaan THL.

Tulvadirektiivi

EU:n tulvadirektiivi tuli voimaan vuoden 2007 loppupuolella. Maa- ja metsätalousministeriö on valmistellut esityksen tulvariskien hallintaa koskevan lain säännöksi. Eduskunta käsittelee hallituksen esitystä syksyllä 2009. Työssä keskeistä on tulvariskialueiden määrittely sekä tulvanhallintasuunnitelmien laatiminen. Ensimmäiset suunnitelmat valmistuvat vuonna 2015 samaan aikaan kun vesienhoitosuunnitelmien tarkistukset toisella suunnittelukierroksella.

Vesi ja ilmasto, tulvariskien hallinta sekä kuivuus

Ilmastomuutoksen seurauksena vesiin kohdistuvat paineet lisääntyvät ja tuntuvat jo nyt monissa osissa Eurooppaa tulvien ja kuivuuden sekä vedenkiertoon liittyvien ääri-ilmiöiden lisääntymisenä.

Ilmastomuutosta ei käsitellä suoraan vesipuitedirektiivissä, mutta se vaikuttaa direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamiseen ja vesienhoitotoimien suunnitteluun. Vesijohtajat päättivät vuonna 2006 perustaa "Vesi ja ilmasto" -ohjausryhmän osana VPD:n toimeenpanostrategiaa. Työn tarkoituksena on ohjeistaa vesienhoitosuunnitelmien laatimista niin, että ilmastomuutoksen vaikutukset ja sopeutuminen voidaan ottaa huomioon.

Ensimmäisellä suunnittelukierroksella rajoitetaan lähinnä ilmastomuutoksen vaikutusten kuvaamiseen. Toisella suunnittelukierroksella on tarkoitus suunnitella myös haittojen vähentämistoimia. Tälle luo paremmat edellytykset myös se, että samaan aikaan laaditaan tulvadirektiivin toimeenpanoon liittyviä tulvariskien hallintasuunnitelmia. Työssä korostuu myös muiden sektoreiden toimien, kuten maatalous- ja energiapolitiikan merkitys.

Komissio antoi vuonna 2007 tiedonannon "Veden niukkuuden ja kuivuuden asettamiin haasteisiin vastaaminen Euroopan Unionissa". Ympäristöministeriö laati tiedonannon pohjalta päätelmät Portugalin puheenjohtajakaudella syksyllä 2007. Strategian mukaan lisätoimia tarvitaan erityisesti veden käytön tehokkuuden parantamisessa ja veden säästämiseksi. Vesikysymykset tulee sisällyttää entistä tehokkaammin muiden alojen, erityisesti maatalouspolitiikkaan. Veden hallinnointia on parannettava erityisesti niukkuudesta kärsivillä alueilla. Komissio laatii vuodesta 2009 lähtien vuosittain arvion veden niukkuuden ja kuivuuden kehittymisestä eri puolilla Eurooppaa. Veden niukkuutta ja kuivuutta koskeva strategia tarkastellaan uudelleen vuonna 2012.

Ilmastomuutokseen sopeutuminen vaatii tietotason parantamista EU:ssa ja kansallisesti sekä vesienhoitosuunnitelmien tarkentamista tältä osin seuraavalla suunnittelukierroksella. Vesienhoidon seuraavalla suunnittelukierroksella vesienhoito-

suunnitelmissa pyritään siihen, että toimet ovat ns. ilmastovarmoja (climate-proof). Vesienhoitosuunnitelmien ja tulvanhallintasuunnitelmien toimet sovitetaan yhteen niin, että ne tukevat toisiaan ja ne ovat ilmastomuutoksen vaikutusten hallinnan kannalta mahdollisimman kestäviä myös pitkällä aikavälillä. Ilmastomuutos ja vesi sisällytetään SSG työohjelmaan 2010–2012 ja toteutetaan komission valkoisesta kirjasta seuraavat jatkotoimet.

Valvontamenettelyt

Komissio on käynnistänyt useita jäsenmaita, mukaan lukien Suomea, kohtaan valvontamenettelyn, vesipuitteidirektiivin täytäntöönpanon puutteista. Komission Suomelle osoittama virallinen huomautus on poikkeuksellisen laaja ja sisältää lukuisten teknisluotoisten, täytäntöönpanoa koskevien kysymysten lisäksi myös merkittävän tulkintaerimielisyyden direktiivissä tarkoitettujen vesipalvelujen määritelmän laajuudesta. Komission esittämän laajan tulkinnan hyväksymisen vaikutuksia on vaikea arvioida kattavasti, mutta se voisi merkitä vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaatteen ulottamista moniin uusiin toimintoihin kuten vesien patoamiseen vesivoiman tuotantoa varten.

2.7

Meriensuojelu

EU:n yhdenmety meripolitiikka

Komissio hyväksyi 10. lokakuuta 2007 Sinisen kirjan (KOM(2007)575), jossa ehdotetaan EU:lle yhdenmetyä meripolitiikkaa ja yksityiskohtaista toimintaohjelmaa. Eurooppa-neuvosto hyväksyi yhdenmety meripolitiikan ja toimintaohjelman 14.12.2007. Komissio tarkensi 26.6.2008 aiemman antamaansa meripolitiikan Sinistä kirjaa uudella tiedonannolla "Meripolitiikkaan sovellettavaa yhdenmetyä lähestymistapaa koskevat suuntaviivat: kohti parasta toimintatapaa meriasioden yhdenmetyssä hallinnoinnissa ja sidosryhmien kuulemisessa".

EU:n yhdenmety, horisontaalinen ja monialainen meripolitiikka, josta komissiossa vastaa meri- ja kalastusasioiden pääosasto DG MARE, kattaa kaikki meriin ja valtameriin liittyvät näkökohdat. Yhdenmety politiikan avulla on mahdollista tehostaa kansainvälistä meriasioden hallintoa ja EU:n ensisijaisten tavoitteiden saavuttamista tällä alalla. On tärkeää nähdä meripolitiikan rooli myös merensuojelun tavoitteiden saavuttamisen edistäjänä.

EU:n meripolitiikan toimintasuunnitelman tavoitteisiin kuuluu mm. esteetön eurooppalainen meriliikennealue, eurooppalainen merentutkimusstrategia ja meriliikennepolitiikka. Tämän päivän merensuojelussa pyritään ylittämään perinteinen sektoriajattelu ja luomaan kokonaisvaltainen näkökulma.

Yhdenmety meripolitiikkaan liittyen komissio on vuoden 2008 kuluessa antanut monia lisätiedonantoja kuten "Merten aluesuunnittelua koskeva toimintasuunnitelma yhteisten periaatteiden saavuttamiseksi EU:ssa", "Eurooppalainen strategia merien ja merenkulkualan tutkimusta varten: johdonmukaiset puitteet eurooppalaisella tutkimusalueella harjoitettavalle tutkimukselle merien kestävä käytön tukemiseksi", "White Paper on Maritime Transport strategy to 2018", "Strategic goals and recommendations for the EU's maritime transport policy until 2015" ja "Euroopan Unioni ja Arktinen alue".

Suomi on aktiivisesti seurannut ja tukenut meripolitiikan kehittämistä. Merenkulkua koskevat asiakokonaisuudet kuuluvat liikenne- ja viestintäministeriön hallin-

nonalalle, jonka kanssa ympäristöministeriö tekee yhteistyötä. Ympäristöministeriö on aktiivisesti mukana ja pyrkii vaikuttamaan asioiden valmisteluun ja uusien ehdotusten käsittelyyn. Suomessa EU:n meripolitiikan kehittämistä koordinoi VNEUS.

Meristrategiadirektiivi

Vuonna 2007 hyväksytty meristrategiadirektiivi (2008/56/EY) tuli voimaan 15.7.2008 ja se muodostaa EU:n yhdenmukaisen meripolitiikan ympäristöosion. Direktiivin tavoitteena on, että meriympäristön hyvä tila saavutetaan vuoteen 2020 mennessä. Direktiivissä pyritään tavoitteeseen luomalla toimintakehys, jonka puitteissa hyvä tila voidaan saavuttaa ja sitä voidaan ylläpitää.

Hyvän tilan tavoitteeseen pyritään muodostamalla maantieteellisin ja ekologisin perustein merialueita ja/tai meriosa-alueita. Jäsenvaltioilla on velvollisuus luoda strategia suvereniteettinsa tai lainkäyttövaltansa alaisille merialueille tai niiden osille. Meristrategioita koordinoidaan toimintasuunnitelmalla, joka jakautuu kahteen osaan: valmisteluun ja toimenpideohjelmaan. Strategian valmisteluosa sisältää yksityiskohdallisen arvioinnin meriympäristön tilasta ja määritelmän ympäristön hyvälle tilalle. Valmisteluosassa strategiaa asetetaan lisäksi ympäristötavoitteet ja niiden seurantaohjelmat. Meristrategian toimenpideohjelmassa määritetään toimenpiteet, jotka toteutetaan ympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi. Ohjelmassa on ilmoitettava, kuinka toimenpiteet toteutetaan.

Laadittuja meristrategioita päivitetään joka kuudes vuosi. Lisäksi joka kolmas vuosi jäsenvaltion on annettava komissiolle välikertomus toimintaohjelmasta. Koska meret eivät rajoitu vain yhteen valtioon, on meren vesivarojen hallinta ja hoito haastavaa ja sen vuoksi direktiivissä on painotettu voimakkaasti alueellista yhteistyötä.

Meristrategiadirektiivin toimeenpano on käynnistynyt EU-tasolla erilaisissa asiantuntijatyöryhmissä. Toukokuussa 2009 merijohtajat hyväksyivät toimintarakenteen, jonka mukaan merijohtajat kokoontuvat kullakin puheenjohtajakaudella. Koordinaatioryhmä (Marine Strategic Coordination Group) valmistelee merijohtajien kokoukset sekä koordinoi ja vaihtaa tietoja jäsenmaiden lainsäädäntötyön ja erilaisten tulkin-tojen etenemisestä. Ryhmän alaisuudessa toimii toistaiseksi kaksi alatyöryhmää, toinen hyvän tilan määrittelylle (WG on Good Environmental Status) ja toinen data-, informaatio- ja tiedonvaihtoteemoille (WG on data, information and knowledge exchange). Taloudellisia ja sosiaalisia arvioita varten on perusteilla uusi ryhmä (WG on Economic and Social Assessment).

- *Työryhmien työ kuormittaa lähivuosina sekä ympäristöministeriön että erityisesti SYKE:n merikeskuksen asiantuntijoita.*

Koordinaatio- ja merijohtajatyöstä sekä kansallisen lainsäädännön valmistelusta vastaa ympäristöministeriö.

Komitologiamenettelyssä päätetään mm. toimeenpanoon liittyvistä ohjeista. Ensimmäisten päätösten arvellaan valmistuvan heinäkuussa 2010. On oletettavaa, että osa direktiivin toimeenpanoon liittyvästä asiantuntijatyöstä siirtyy vuodelle 2011.

Euroopan unionin Itämeren alueen strategia

EU:n Itämeren alueen strategian valmistelut käynnistettiin joulukuun 2007 Eurooppa-neuvostossa, joka antoi komissiolle toimeksiannon laatia EU:n Itämeren alueen strategia kesäkuuhun 2009 mennessä.

Komissio antoi esityksensä EU:n Itämeren alueen strategiaksi ja sen liitteeksi tulevaksi toimintaohjelmaksi 10. kesäkuuta 2009. Strategia esiteltiin kesäkuun Eurooppa-neuvostolle. EU-jäsenvaltiot ottavat kantaa strategiaan Ruotsin EU-puheenjohtaja-

kaudella syksyllä 2009. Eurooppa-neuvosto hyväksyy strategiaa koskevat päätelmät lokakuussa 2009 ja ympäristöneuvoston strategian ympäristöä koskevia aiheita koskevat päätelmät joulukuussa 2009.

Komission esitys koostuu komission tiedonannosta Itämeren alueen strategiaksi ja liitteenä olevasta toimintasuunnitelmasta. Strategiassa on hahmoteltu neljä toisiinsa liittyvää kokonaisuutta: I) Itämeri kestävän ympäristöpolitiikan alueena, II) taloudellisesti menestyvänä alueena, III) kiinnostavana ja hyvien yhteyksien varassa toimivana alueena ja IV) turvallisena alueena. Toimintasuunnitelmaan on jaoteltu 15 painopistealuetta, joiden alla on lisäksi 80 parhaiten toimivaksi arvioitua ja lähitulevaisuudessa toteutettavissa olevaa lippulaivahanketta.

Komissiossa yleisten asian ja ulkosuhteiden neuvosto vastaa strategian valmistelusta, muut neuvostot osallistuvat. Suomessa vastuuministerinä on UM yhdessä VNEUSin kanssa. Ympäristöministeriö osallistuu valmisteluun.

EU-strategian ympäristötoimet on rakennettu Itämeren suojelukomission (HEL-COM) toimintaohjelman varaan ja lähtökohtana on tehostaa HELCOM:n toimintaohjelman toimeenpanoa. Samalla edistetään kansallisesti sovittujen ohjelmien ja strategioiden, kuten Suomen Itämeren suojeluohjelman ja vesiensuojelun suuntaviivat 2015 toimeenpanoa.

EU:n Itämeri-strategian toimintasuunnitelman ympäristönsuojelua koskevan pilarin alla on viisi painopistealuetta: 1) ravinnekuormituksen vähentäminen hyväksyttävälle tasolle, 2) luonnonsuojelualueiden ja luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ml. kalakannat, 3) haitallisten ja vaarallisten aineiden käytön ja vaikutusten vähentäminen, 4) puhtaan merenkulun mallialueen luominen sekä 5) ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen.

- *Suomi on ilmoittanut valmiudesta ottaa johtovastuu meriliikenteen turvallisuuteen ja merivalvontaan, sisäiseen turvallisuuteen, maa- ja metsätalouteen sekä ravinnekuormituksen vähentämiseen liittyvistä painopistealueista.*

Ravinnekuormituksen vähentämisessä Suomella on osavastuu yhdessä Puolan kanssa ja Suomessa asian valmistelu on ympäristöministeriön vastuulla.

2.8

Biodiversiteettiasiat

Luonto- ja lintudirektiivi

Biodiversiteetin suojelua yhteisötasolla säätelevä lainsäädäntö eli luontodirektiivi (92/46/ETY) ja lintudirektiivi (79/409/ETY) ovat osoittautuneet koko EU:n alueella työläiksi panna täytäntöön ja soveltaa.. Erityisesti luontodirektiivin 3 artiklan mukaisen Natura 2000 verkoston perustaminen on merkittävästi aikataulustaan jäljessä. Tämä on johtanut siihen, että suuri osa kaikista komission käynnistämistä valvontamenettelyistä on kohdistunut juuri lintu- ja luontodirektiivien toimeenpanoon jäsenvaltioissa.

Suomen Natura -verkosto on pääosin valmis. Parhaillaan valmistellaan valtioneuvoston päätöstä verkoston täydentämiseksi yhteisön tärkeinä pitämällä luontodirektiivin mukaisilla SCI-alueilla Suomen talousvyöhykkeellä ja muilla avomerialueilla ja eräistä valtioneuvoston aiempiin päätöksiin sisältyneistä alueista, joiden osalta korkein hallinto-oikeus on palauttanut asian valtioneuvostolle uuteen käsittelyyn.

Luontodirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot raportoimaan EU:n komissiolle direktiivin toimeenpanosta. Tämä kuuden vuoden välein toimitettava kertomus sisältää kaikkien direktiivin tarkoittamien luontotyyppien ja lajien suojelutason arvioinnin. Suomen

raportti luontodirektiivin toimeenpanosta vuosina 2001–2007 osoitti, että erityisesti luontotyyppien suojelussa boreaalisella vyöhykkeellä on selkeitä toimintatarpeita.

Suomi on useassa yhteydessä korostanut, että luontodirektiivin liitteiden tieteellinen tarkastelu tulisi käynnistää luontodirektiivin toimeenpanon tehostamiseksi. Liitteitä ei ole aiemmin varsinaisesti tarkasteltu direktiivin voimassaoloaikana, vaikka uusien jäsenvaltioiden liittyessä niitä on tosin täydennetty. Neuvosto edellytti päätelmissään 2006, että komissio käynnistää liitteiden tieteellisen tarkastelun. Komissio totesi tällöin, että vuonna 2010 saatavana tilannekuvan jälkeen komissio voisi harkita liitteiden tieteellisen tarkastelun aloittamista.

- *On tärkeää vaikuttaa siihen, että uusi komissio aloittaisi luontodirektiivin liitteiden tieteellisen tarkastelun.*

EU:n vuoden 2010 biodiversiteettitavoite ja sen uudistaminen

Göteborgin Eurooppa-neuvosto päätti vuonna 2001, että EU:n tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden häviäminen vuoteen 2010 mennessä. Luontodirektiivin mukainen raportointi ja muut laaditut selvitykset ovat indikoineet, että asetettua tavoitetta ei saavuteta. Käytännössä vuonna 2010 saadaan vasta tilannekatsaus biodiversiteetin suojelun tilasta ja indikaattorit biodiversiteetin trendeistä, mutta kokonaisnäkemystä suojelun tason kehityssuunnista ei ole käytettävissä.

EU päättäneen vuoden 2010 jälkeisestä biodiversiteettitavoitteestaan kevään 2010 Eurooppa-neuvostossa. EU:n tavoitteenasettelulla on myös keskeinen merkitys globaalille biodiversiteettipolitiikalle ja globaalin vuoden 2010 tavoitteen uudistamiselle.

Joulukuussa 2006 valtioneuvosto hyväksyi luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön uuden strategian vuosiksi 2006–2016, jonka tavoitteena on pysäyttää Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen 2010 mennessä ja vakiinnuttaa luonnon tilan suotuisa kehitys pitkällä aikavälillä. Strategialla pyritään myös varautumaan Suomen luontoa uhkaaviin maailmanlaajuisiin ympäristömuutoksiin sekä vahvistamaan Suomen vaikuttavuutta luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä maailmanlaajuisesti. Lähtökohtana on, että biodiversiteettinäkökulma tulee valtavirtaistaa kaikkeen Suomen toimintaan myös eri kansainvälisillä foorumeilla.

- *Suomen kannalta keskeistä on vaikuttaa EU:n vuoden 2010 jälkeisen biodiversiteettitavoitteeseen siten, että tavoitteesta tulee selkeä ja mitattava, eikä nykyistä tavoitetasoa lasketa.*
- *Lisäksi biodiversiteettitavoitteen toimeenpano tulisi integroida kaikille keskeisille sektoreille*

Komission biodiversiteettistrategia ja toimenpideohjelma

Komissio antoi keväällä 2006 tiedonannon ”Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – ja sen jälkeen”. Tiedonannon liitteinä oli toimenpideohjelma, jossa oli yli 180 erillistä toimenpidettä. Suomen EUpuheenjohtajakaudella neuvosto laati päätelmät, jossa tuettiin komission strategiasaan esittämiä tavoitteita. Komissio laati joulukuussa 2008 väliarvioinnin biologista monimuotoisuutta koskevan toimintasuunnitelman toimeenpanosta joulukuussa 2008 ja neuvosto laati siitä päätelmät kesäkuussa 2009, joissa korostettiin merkittävien lisätoimien tarvetta tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio on suunnitellut laativansa tiedonannon EU:n uudesta biodiversiteetti-politiikasta alkuvuodesta 2011.

- *Suomen kannalta on tärkeää osallistua tiiviisti komission uuden biodiversiteettipolitiikan valmistelutyöhön ja tuoda tässä esille Suomen keskeisiä tavoitteita etupainotteisesti.*

Komiteat ja työryhmät

Komissiota avustavat lintu- ja luontodirektiivin liittyvässä päätöksenteossa ns. Ornis- ja Habitaattikomiteat. Komissio on pyrkinyt siihen, että näissä komitologiakomiteoissa käsiteltäisiin vain direktiivien edellyttämät asiat.

Lisätäkseen biodiversiteettiasioista käytävää keskustelua ja parantaakseen asioiden valmistelua komissio on lisäksi perustanut omalla päätöksellään biodiversiteettiasioiden koordinaatioryhmän (CGBN, Coordination Group on Biodiversity and Nature), joka kokoontuu säännöllisesti kaksi kertaa vuodessa. Työryhmään kuuluu jäsenvaltioiden edustajien lisäksi suuri määrä erilaisten sidosryhmien edustajia. Työryhmällä on myös huomattava määrä erilaisia alaryhmiä, joissa komissio valmistelee jäsenvaltioiden ja sidosryhmien asiantuntijoiden kanssa biodiversiteettipolitiikkaan ja lintu- ja luontodirektiivien toimeenpanoon liittyviä asioita.

Puheenjohtajavaltiot ovat lisäksi järjestäneet säännöllisesti EU:n luonnonsuojelujohtajien kokouksia kaksi kertaa vuodessa. Kokouksilla ei ole päättävää roolia, mutta ne ovat osoittautuneet tärkeäksi jäsenvaltioiden ja komission yhteistyötä edistäväksi toimintamuodoksi.

- *Suomen kannalta on tärkeää varmistaa, että Suomen kannat tulevat esille jo tässä varhaisessa valmisteluvaiheessa.*

Biodiversiteettiasioiden koordinaatioryhmän toimintaan on pystytty osallistumaan täysipainoisesti, mutta vaikuttamiseen aihekohtaisissa alaryhmissä on ollut vaikeaa löytää riittävästi asiantuntijoita ympäristöhallinnosta.

Valvontamenettelyt

Tällä hetkellä ei ole vireillä yhtään luonto- tai lintudirektiiviä koskevaa valvontamenettelyä. Komissio on esittänyt kolme epävirallista selvityspyyntöä lintu- ja luontodirektiivien soveltamiseen ja täytäntöönpanonpanoon liittyvästä asiasta. Lisäksi vireillä on ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanon viivästymistä koskevan tuomion toinen valvontamenettelykierros.

- *On tärkeää varautua siihen, että komissio käynnistää tulevaisuudessa lintu-, luonto- tai ympäristövastuudirektiiviä koskevia valvontamenettelyjä Suomea kohtaan ja ylläpitää tarvittavaa toimintavalmiutta ja rakenteita tätä varten.*

Kansainvälinen yhteistyö: biodiversiteettisopimus

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (1992. Rio de Janeiro) astui voimaan vuonna 1993 ja Suomi ratifioi sen vuonna 1994. EU on biodiversiteettisopimuksen osapuoli ja sen rooli kansainvälisessä biodiversiteettiyhteistyössä on merkittävä. Yhteistyö komission ja jäsenmaiden kesken on kanavoitunut EU neuvoston ympäristöryhmän (WPIEI/biodiversiteetti) kautta.

Sopimuksen täytäntöönpanoa ohjaa ja valvoo sopimusosapuolten kokous (COP), jonka seuraava kokous (COP10) pidetään lokakuussa 2010. Kokouksen asialistalla

on EU:lle tärkeitä asioita kuten vuoden 2010 jälkeinen biodiversiteettitavoite, sopimuksen strateginen suunnitelma ja työohjelmat sekä raportti biodiversiteetin ja ilmastomuutoksen välisistä yhteyksistä. Viimeksimainitussa Suomi on toiminut asiantuntijatyöryhmän (AHTEG) puheenjohtajana ja Suomessa on järjestetty useampia asiantuntijakokouksia ilmastomuutoksen vaikutuksista luonnon monimuotoisuuteen ja sopeutumiseen.

- *Suomi on aktiivisesti ajanut yhteistyön lisäämistä ilmastopimuksen kanssa ja yrittää yhdessä muiden EU-maiden kanssa löytää parhaan mahdollisen ratkaisun luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.*

Tämän vuoksi on tärkeää edelleen osallistua EU-maiden luonnon monimuotoisuutta koskeviin kansallisten asiantuntijoiden kokouksiin ja ilmastopimusneuvotteluja valmisteleviin neuvoston kansainvälisten asioiden työryhmiin.

Työtä on tehty myös perintöaineksen saatavuutta ja hyötyjen oikeudenmukaista jakoa (ABS, Access and benefit-sharing) koskevan kansainvälisen järjestelmän aikaansaamiseksi viimeistään vuonna 2010. Mahdollisena ratkaisuna on sopimuksen alainen ABS-pöytäkirja.

2.9

Kestävä kulutus ja tuotanto

EU:n kestävyyspaketti

EU:n komissio julkaisi kesällä 2008 ns. kestävyyspaketin, joka täydentää komission tammikuussa 2008 hyväksymää energia- ja ilmastopakettia. Kestävyyspaketti koostuu tiedonannosta kestävästä kulutuksesta ja tuotannosta sekä kestävästä teollisuuspolitiikan toimintaohjelmaksi sekä tiedonannosta ympäristöystävällisten julkisten hankintojen edistämiseksi. Tiedonantojen keskeinen tavoite on lisätä Euroopan energia- ja resurssitehokkuutta, irtikytkeä kielteiset ympäristövaikutukset talouden kasvusta sekä hyödyntää ympäristöhaasteet elinkeinopolitiikassa.

Asetuksia EU:n ympäristömerkistä ja EMAS-ympäristöjärjestelmästä uudistettiin osana kestävyyspakettia ja ekologisen tuotesuunnittelun periaatteita (EuP-direktiivi) laajennettiin energiankäytön kannalta keskeisiin tuoteryhmiin. Lisäksi yhteispäätösmenettelyssä on parhaillaan energiaa käyttävien tuotteiden energiamerkintää koskevan direktiivin muutos.

EU-vaikuttamisen kannalta keskeisimpiä alueita ovat tulevana vuosina EuP-direktiivin mukaisten täytäntöönpanotoimien valmistelu, yhtenäisten suositustenomaisten kriteereiden laatiminen julkisille hankkijoille sekä mahdollisten resurssitehokkuustavoitteiden asettaminen luonnonvaroilta.

- *Nämä teemat ovat olleet vahvasti Suomen agendalla EU-puheenjohtajakaudesta alkaen, joten vaikuttaminen erityisesti EuP-direktiivin soveltamisalan laajentamiseen sekä mahdollisten resurssitehokkuustavoitteiden asettamiseen on jatkossakin tärkeää.*

EuP-direktiivi

Direktiivi energiaa käyttävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista eli ns. EuP-direktiivi (EY/2005/32) määrittelee energiaa käyttävien tuotteiden suunnittelun ja tuotekehityksen ekologiset vaatimukset. EuP-direktiivin nojalla annetaan tuoteryhmäkohtaisia täytäntöönpanosäädöksiä, jotka ovat komis-

sion johdolla toimivan, jäsenvaltioiden edustajista koostuvan sääntelykomitean valmisteleminen. EU:n alueella valmistettavien tai tänne tuotavien tuotteiden tulee täyttää ekologisen tuotesuunnittelun vaatimukset.

Täytäntöönpanotoimia voidaan antaa sellaisille tuotteille, joiden myyntimäärä on yli 200 000 kpl ja joiden ympäristövaikutukset ovat merkittävät. Tähän mennessä täytäntöönpanotoimet on laadittu neljälle tuoteryhmälle (lepovirrankulutus, lamput, digisovittimet ja laturit). Valmistelussa on säädöksiä noin 20 tuoteryhmälle.

Ehdotus EuP-direktiivin soveltamisalan laajentamiseksi on parhaillaan yhteispäättömenettelyssä. Ekologisen tuotesuunnittelun periaatteita sovellettaisiin jatkossa energiaa käyttävien tuotteiden lisäksi myös muissa energiankäytön kannalta keskeisissä tuoteryhmissä. Tällaisia tuotteita voivat olla rakennustuotteet kuten eristeet, ikkunat ja suihkut.

Komission tiedonannon mukaan direktiivin soveltamisalaa on tarkoitus vuosiin 2011–2012 aikana laajentaa edelleen kaikkiin ympäristön kannalta merkittäviin tuotteisiin.

- *Ympäristöministeriöllä (RYMO) on keskeinen rooli rakennustuotteiden toimeenpanotoimien valmistelussa. Tämä vaatii resursointia kansalliseen koordinointiin.*
- *EUP-direktiivin soveltamisalan laajentamisen yhteydessä on tärkeää vaikuttaa -direktiivin sisältöön ja siihen, että jatkossa täytäntöönpanotoimien valmistelussa painotetaan tasapainoisesti koko elinkaaren aikaisia ympäristövaikutuksia, eikä yksinomaan energiatehokkuutta.*

Lisäksi muihin kuin rakennustuotteisiin liittyvissä täytäntöönpanotoimissa SYKE:n asiantuntemusta tarvitaan täytäntöönpanotoimien ympäristöulottuvuuden painottamisessa.

Julkiset hankinnat

Komission strategiassa julkiset hankinnat ovat keskeinen keino edistää energia- ja materiaalitehokkuutta. Komission tiedonannon tavoite on, että jäsenmaissa 50 % julkisista hankinnoista olisi ympäristöystävällisiä vuonna 2010.

Lisäksi tietyissä keskeisissä tuote- ja palveluryhmissä suositellaan, että julkiset hankinnat täyttävät kriteerit, jotka määritellään yhteistyössä. Komissio on tähän mennessä valmistellut kymmenelle tuoteryhmälle kriteerit, joita suositellaan käytettäväksi jäsenmaiden julkisissa hankinnoissa. Lisäksi kymmenen uutta kriteeriä on valmisteilla. Kriteerien valmistelu ja kommentointi on toistaiseksi tapahtunut löyhästi kierrättämällä kriteeriehtotuksia jäsenmaissa eri sidosryhmillä, mutta jatkossa kriteerien valmistelu saanee joko muodollisemmat puitteet ja / tai niitä käytetään entistä enemmän muiden ohjauskeinojen kriteerien valmistelussa.

Komissio on myös indikoinut, että jatkossa julkisissa hankinnoissa voitaisiin myös harkita pakollisia kriteereitä. Velvoitteita on jo olemassa toimistolaitteille ja maantietajoneuvoille. Vuoden 2008 alusta alkaen Energy Star-sopimusta koskeva asetus velvoittaa keskushallintoviranomaisia ottamaan toimistolaitteiden hankinnassa huomioon vapaaehtoisen Energy Star-merkinnän vaatimukset. Liikenneneuvostossa huhtikuussa 2009 hyväksytty direktiivi puhtaiden ja energiatehokkaiden maantietajoneuvojen edistämisestä edellyttää, että julkiset hankkijat ja palvelusopimusasetuksen (PSO-asetus) mukaiset liikennepalvelujen tarjoajat ottavat maantietajoneuvojen hankinnassa huomioon energiankulutuksen ja päästöt. On mahdollista, että vastaavalaista lainsäädäntöä tulee myös muille sektoreille julkisissa hankinnoissa.

Parhaillaan valmistelussa olevassa energiaa käyttävien tuotteiden energiamerkintää koskevassa asetuksenmuutoksessa esitetään, että tuotekohtaisissa toimeenpano-

säädöksissä voitaisiin säätää siitä, että keskushallintoviranomaiset eivät voi hankkia tuotteita, jotka eivät täytä tiettyä vähimmäissuoritusarvoa. Vähimmäissuoritusarvo määriteltäisiin energiatehokkuusluokan perusteella. Jäsenvaltiot eivät myöskään saisi tarjota kannustimia sellaisten tuotteiden käyttöönottoon, jotka eivät täytä energiatehokkuusluokan mukaan määriteltyä vähimmäissuoritusarvoa.

- *Ympäristöministeriön näkökulmasta suositusten asettaminen julkisille hankinnoille on kannatettavaa, sillä ne tarjoavat tarvittavaa tietopohjaa julkisille hankkijoille.*

Tässä vaiheessa on kuitenkin vielä vaikea ottaa kantaa siihen, onko kriteereiden velvoittavuutta ja sitovuutta tarpeen lisätä, sillä kokemuksia Energy Star-sopimuksen tai maantiejoneuvoja koskevan direktiivin vaikutuksista ei vielä ole.

Resurssitehokkuustavoitteet

Resurssitehokkuuden osalta kestävästä kulutuksesta ja tuotantoa sekä kestävästä teollisuuspolitiikkaa koskevassa tiedonannossa todetaan, että komission tavoitteena on tuottaa myöhemmin analyysiä ympäristön kannalta merkittävistä materiaalivirroista, luonnonvarojen saatavuudesta sekä asettaa tavoitteita.

Jo Suomen puheenjohtajakaudella 2006 hyväksytyissä päätelmissä kestävästä käytön strategiasta neuvosto kannusti komissiota ja jäsenmaita asettamaan resurssitehokkuudelle ja luonnonvarojen vaikutuksille tavoitteita vuoteen 2010 mennessä. Lisäksi päätelmissä korostettiin tavoitetta irtikytkä kielteiset ympäristövaikutukset taloudellisesta kehityksestä. Ensi kertaa tavoiteltiin ns. absoluuttista irtikykentää eli kielteisten ympäristövaikutusten tulisi vähetä riippumatta tuotannon määrästä.

- *Ympäristöministeriö on ollut aktiivinen keskustelussa, jossa tavoitteena on irtikykä ympäristövaikutukset taloudellisesta kasvusta sekä asettaa indikaattivisia tavoitteita resurssitehokkuudelle.*

Ympäristöministeriölle on myös valmiuksia osallistua konkreettisempaan keskusteluun huhtikuussa valmistuneen ENVIMAT-hankkeen (kulutuksen, investointien ja viennin aiheuttamat kustannukset sektoreittain ja tuoteryhmittäin) tulosten myötä.

Ympäristöteknologian toimintaohjelma ETAP

EU:n komissio julkaisi vuonna 2004 toimintaohjelman kestävästä kehityksen teknologioiden edistämisestä. EU:n ympäristöteknologian toimintaohjelman tavoite on käyttää tehokkaasti hyväksi teknologioiden mahdollisuudet vähentää luonnonvaroihin kohdistuvia paineita, parantaa Euroopan kansalaisten elämänlaatua sekä edistää samalla talouskasvua ja työllisyyttä.

Ohjelman toimenpiteet ovat kohdistuneet ympäristöteknologioiden innovaatioprosessin tehostamiseen, niiden markkina-olosuhteiden parantamiseen sekä kestävien teknologioiden käyttöönoton edistämiseen maailmalajuisesti. Tavoite oli käynnistää ohjelman toimenpiteet vuoden 2007 loppuun mennessä ja lähes kaikki ohjelman toimenpiteistä ovat jo edenneetkin toimeenpanovaiheeseen. Tiedonantoa ETAP:n jatkotoimista odotetaan vuonna 2010.

Ruotsin puheenjohtajuuskauden teema "Ekotehokas talous" on tärkeä myös ympäristöteknologian ja innovaatioiden kannalta. Se liittyy ilmastokysymyksiin ja Lisabonin strategian uudistamiseen, mutta myös materiaalitehokkuuden toivotaan nousevan aloitteesta riittävän vahvasti esiin.

Ympäristöinnovaatioiden edistäminen on alue, jossa ympäristöpolitiikan luomien säädosajureiden ja innovaatioiden käyttöönottoa tukevien toimien merkitystä on

syitä korostaa. Ilmasto- ja materiaalitehokkuuden ratkaisuisa ympäristöpolitiikka voi luoda puitteet myös ns. edelläkävijämarkkinoiden syntymiselle. Tavoite on merkittävä myös ympäristöpolitiikan ja kilpailukyvyn näkökulmasta, koska pyrkimys edelläkävijyyteen edellyttää osaamista sekä innovaatioiden demonstraatioita ja kaupallistamista ja luo siten mahdollisuuksia haastavien ilmastotavoitteiden toteutumiselle.

- *Ympäristöinnovaatioiden suuren ympäristöpoliittisen merkityksen vuoksi ETAP:lle tarvitaan tehokkaita jatkotoimia.*

Ympäristöteknologian ja ympäristöinnovaatioiden edistämisessä ensisijainen tavoite tulisi olla ympäristöpolitiikan roolin vahvistaminen laaja-alaisemman politiikkaintegraation ohella sekä selkeiden tavoitteiden asettaminen ympäristöteknologian kehittämiselle ja käyttönotolle.

Kestävän kulutuksen ja tuotannon kansainvälinen prosessi

EU:n kantoja CSD-asioissa koordinoidaan kansainvälisten ympäristöasioiden ryhmän (WPIEI/CSD) kautta.

Syyskuussa 2002 Johannesburgissa pidetyssä YK:n kestävän kehityksen huippukokouksessa (WSSD) päätettiin rakentaa kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistämiseen tähtäävä 10-vuotinen ohjelmakehikko. Aloite oli EU:n ja Suomen yhteinen ja yksi tärkeimmistä neuvottelutuloksista.

Ohjelmakehikosta on tarkoitus keskustella YK:n kestävän kehityksen erityisistunnossa CSD:ssä vuosina 2010–2011. Tällöin tulee päättää mm. mahdollisista uusista sitoumuksista, kansainvälisen yhteistyön painotuksista, seurannasta ja mahdollisista mittareista seurannan tukemiseksi. Syksyllä 2009 EU:n piirissä alkaa valmistautuminen CSD:n seuraaviin sykleihin sekä keskustelu EU-maiden painopisteistä.

Suomi on ollut aktiivinen epävirallisessa asiantuntijoista koostuvassa ns. Marrakech-prosessissa, jossa valmistellaan tämän ohjelmakehikon sisältöä. Suomi on jäsenenä UNDESA:n ja UNEP'in tukena olevassa neuvoa-antavassa työryhmässä, joka valmistelee ohjelman sisältöä. Lisäksi Suomen vetovastuulla on globaali Kestävän rakentamisen työryhmä.

- *YM osallistuu aktiivisesti myös EU:n piirissä valmisteluun kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelmakehikon painopisteistä sekä pyrkii nostamaan agendalle keskeisiä teemoja.*

Myös EU:n ulkosuhdetoiminnan tulee johdonmukaisesti tukea globaalisti kestävän kulutuksen ja tuotannon eteenpäin viemistä. Tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan kestävän kehityksen näkökulman yhdentämistä useille eri hallinnon- ja politiikan alueille esimerkiksi kansainväliseen rahoitus-, investointi, teknologia- ja kauppapolitiikkaan. Lisääntyvät ympäristöhaasteet avaavat samalla uusia markkinoita ympäristömyönteisten teknologioiden, tuotteiden ja palvelujen kehittäjille, tuottajille ja viejille.

- *YM pyrkii osaltaan vaikuttamaan, että Suomen ja EU:n kehitysyhteistyö- ja kauppapolitiikka tukevat kestävien tuotanto- ja kulutustapojen sekä ympäristömyönteisten teknologioiden leviämistä ja kehitysmaiden valmiuksien rakentamista.*

Muut asiat (ohjauskeinot, LIFE+ -ohjelma)

Ympäristövaikutusten arviointi (YVA ja SOVA)

EY:n neuvoston hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskeva YVA-direktiivi (85/337/ETY) ja siihen direktiiveillä 97/11/EY ja 2003/35/EY tehdyt muutokset on pantu Suomessa toimeen pääosin lailla ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) ja valtioneuvoston asetuksella ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006). Direktiivin 97/11/EY myötä YVA-direktiivin soveltamisalaa laajennettiin ja menettelyjä selkeytettiin. Yhteisö allekirjoitti tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen kesäkuussa 1998, joten yhteisön lainsäädäntöä oli muutettava vastaamaan yleissopimuksen määräyksiä. Tästä syystä myös YVA-direktiiviä muutettiin direktiivillä 2003/35/EY, jotta säännökset vastaisivat Århusin yleissopimuksessa olevia yleisön osallistumista koskevia määräyksiä.

YVA-direktiivin tavoitteena on luoda yhdenmukaiset puitteet ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamiselle jäsenmaissa. Se on keskeinen väline sisällytettäessä ympäristönäkökohtia muihin politiikan osa-alueisiin. YVA-menettelyn varmistetaan, että ympäristönäkökohdat otetaan huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa päätöksentekojärjestelmässä. Yleisön osallistumisen kautta YVA-menettelyllä varmistetaan, että ympäristöasioita koskeva päätöksenteko on avoimempaa ja sitä kautta yhteiskunnallisesti hyväksyttävämpää.

Komissio on aloittanut YVA-direktiivin muutostyön vuoden 2008 loppupuolella. Muutostyön tavoitteena on parantaa direktiivin soveltamisen yhtenäisyyttä ja tehokkuutta jäsenmaissa. Muutostyön taustalla ovat muun muassa esitykset YVA-järjestelmän yksinkertaistamis- ja keventämistarpeesta sekä YVA-direktiivin soveltamisessa ilmenneet ongelmat. Direktiivin soveltamiseen liittyvät ongelmat ja puutteet johtavat varsin usein rikkomusmenettelyihin ja asioiden käsittelyyn Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa. Etenkin YVAn soveltamistarvetta koskevat ratkaisut ovat aiheuttaneet lukuisia rikkomuskanteita ja ennakkoratkaisupyyntöjä EY:n tuomioistuimessa.

Komissio tarkastelee muutostyössään kaikkia säädöksen muuttamistekniikoita kuten kodifiointi, kodifiointi yhdistettynä komiteamenettelyyn, direktiivin uudelleenlaatiminen ja asetuksen käyttö. Direktiivin muutostyötä on valmistellut komission ja 12:sta jäsenmaan asiantuntijoista koostuva työryhmä, joka tuotti pohja-aineistoa mahdolliselle muutosesitykselle. Ympäristöministeriön edustaja osallistui työryhmän työskentelyyn. Komission on alustavan aikataulun mukaan tarkoitus antaa ehdotus neuvostolle ja parlamentille direktiivin muuttamisesta vuonna 2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2001/42/EY) tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, ns. SEA-direktiivi, on pantu Suomessa toimeen pääosin lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) ja valtioneuvoston asetuksella viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005). SEA-direktiivi toimeenpantiin kaavoituksen osalta maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin sekä vesienhoitosuunnitelmien osalta lailla vesienhoidon järjestämisestä.

SEA-direktiivin tavoitteena on edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä. Komissio antaa ensimmäisen kertomuksensa SEA-direktiivin soveltamisesta ja tehokkuudesta syksyllä 2009. Komission käynnissä olevassa YVA-direktiivin muutostyössä on keskusteltu myös YVA- ja SEA-direktiivien yhdistämisestä.

- *Ympäristöministeriö osallistuu aktiivisesti komission ympäristövaikutusten arviointia koskevien direktiivien ja niiden toimeenpanon ohjauksen kehittämiseen mm. EIA-SEA asiantuntijakokouksissa ja erikseen asetetuissa työryhmissä.*
- *Pyrkimyksenä on tuoda Suomen tavoitteita etupainotteisesti esille valmistelutyössä ja pyrkiä huolehtimaan siitä, että direktiivejä ja niiden toimeenpanon ohjausta kehitetään suuntaan, joka on Suomen edun mukainen eikä aiheuta meille kohtuuttomia rasituksia.*

Taloudellinen ohjaus

Komissio antoi Vihreän kirjan markkinapohjaisista ohjauskeinoista (MBI) ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia tarkoituksia varten annettiin 28.3.2007. Vihreässä kirjassa toistetaan tuttuja perusteluja taloudellisten ohjauskeinojen käytön eduista. Esimerkinomaisesti luetellaan lukuisia jäsenmaissa jo käytössä olevia ja muita mahdollisia instrumentteja. Lisäksi pohditaan EU:n roolia kansallisten valintojen rinnalla. Yksi konkreettinen on esimerkki on pohdiskelu energiaverodirektiivin uudesta muodosta, joka suuntautuisi kohti Suomen mallia.

Ympäristöneuvosto laati Vihreä kirjan pohjalta päätelmät kesäkuussa 2007 ja mm. pyysi komissiota raportoimaan neuvostolle kesällä 2007 järjestämänsä konsultaation tuloksista ja niiden johtopäätöksistä. Lisäksi neuvosto pyysi komissiota täsmentämään ja konkretisoimaan suunnitelmiaan ja kertomaan hankkeen etenemisen aikataulun.

Ympäristöneuvoston päätelmien ja Euroopan parlamentin kannanottojen pohjalta komissio teki analyysin konsultaatiossa saaduista vastauksista (SEC(2009)53, 16.1.2009). Asiakirjassa komissio kertoo vireillä olevista jatkotoimistaan. Parhaillaan komissio valmistelee energiaverodirektiivin uudistusta ja se on käynnistänyt tutkimuksia mm. paikallisten ilmapäästöjen päästökaupasta ja biodiversiteetin suojelun taloudellisista ohjauskeinoista. Lisäksi komissio pohtii kaavailemansa ”MBI-foorumin” toteutustapaa.

Komission hankkeessa on kysymys nimenomaan taloudellisista ohjauskeinoista kuten ympäristöveroista, päästökauppajärjestelmästä ja ympäristönsuojelun tuista. Vihreällä kirjallaan komissio halusi virittää keskustelun näistä aiheista.

- *Ympäristöministeriö osallistuu aktiivisesti energiaverodirektiivin valmisteluun tavoitteena hiilidioksidipäästöjen kustannustehokas vähentäminen sekä päällekkäisyyksien välttäminen päästökaupan kanssa.*

Organisaatioiden ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä EMAS

EMAS asetus uudistettiin nopealla aikataululla keväällä 2009. Uudistus laajentaa järjestelmän sovellusalueen EU:n ulkopuolelle sekä mahdollistaa epävirallisten kansallisten järjestelmien täydentämisen ympäristöhyödyiltään vahvaksi ja laajasti tunnustetuksi EMAS-järjestelmäksi. Lisäksi se vahvistaa järjestelmää hallinnollisen taakan keventämiseksi ja näin mahdollisesti lisää tämän vapaaehtoisen järjestelmän houkuttelevuutta.

Jatkossakin järjestelmän käytön laajuuteen vaikuttaa suuresti jäsenmaiden aktiivisuus ja sen käyttöönottoa tukevien toimien tehokkuus. Myös uuden asetuksen mukaisilla yhteisötason toimenpiteillä, kuten vertailuasiakirjojen valmistelulla ja siihen liittyvällä komitologiamenettelyllä, voi lisätä sidosryhmien ja järjestelmän mahdollisten käyttäjien aktiivisuutta.

Suomella on ollut selkeä tavoite tukea EMAS-järjestelmän uudistusta sekä kansallinen pyrkimys sen käytön lisäämiseen erityisesti hallinnon ja pk-toimijoiden työkaluna. Silti on mahdollista, että eräät suuret, järjestelmää jo pitkään käyttäneet yritykset vetäytyisivät järjestelmästä. Tämä on mahdollista myös muissa jäsenmaissa niiden EMAS-organisaatioiden kohdalla, joissa järjestelmän hyödyt ovat jo totetuneet ja jotka toimivat voimakkaan rakennemuutoksen aloilla. Toisaalta yhteisötasolla on EMASin käyttöönotossa nähtävissä myös suuntautuminen uusille sektoreille. Eräät jäsenmaat korostavat voimakkaasti järjestelmän lupavalvontaa täydentävää luonnetta.

- *EMAS-asetuksen toimeenpanossa yhteisötasolla tulee erityistä huomiota kiinnittää järjestelmällä saatavien hyötyjen ja niiden tunnettuuden lisäämiseen sekä välttää raskaita toimeenpanomenettelyjä jäsenmaille ja sidosryhmille.*

Esimerkiksi vertailuasiakirjojen käyttöönottoon liittyvän indikaattorityön hyötyjen tulee olla riittävät suhteessa kustannuksiin.

Asetusta tarkistetaan seuraavan kerran viiden vuoden kuluttua.

- *Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että komissio selvittää ja valmistelee myös mahdollista EMAS-käyttöalueen laajentamista esimerkiksi organisaatioiden yhteiskuntavastuun yleistyökaluksi.*
- *Komission tulisi myös aktiivisesti seurata järjestelmän käytön laajuutta jäsenmaissa sekä sen suhdetta muihin ympäristö- ja laatujärjestelmiin sekä mahdollisesti kehittää niitä yhdistäviä työkaluja, mikä on meillä myös kansallisen tason tavoite.*

EU:n ympäristömerkki

Kuten EMAS-asetuksen myös EU:n ympäristömerkkiasetuksen uudistus hyväksyttiin lopullisesti neuvostossa ja EP:ssa syksyllä 2009. Asetuksen suurimpia uudistuksia ovat maksujärjestelmän muutos sekä mahdollisesti elintarvikkeille tulevaisuudessa asetettavat kriteerit. Lisäksi asetusta sulkee merkinnän ulkopuolelle myrkylliset, ympäristölle vaaralliset, karsinogeeniset, mutageeniset tai lisääntymiselle haitalliset aineet. Jatkossa kriteereiden valmistelun vetovastuu on komissiolla ja valmistelun aikatauluja on tarkoitus nopeuttaa.

EU:n ympäristömerkin maksujärjestelmän muutos on Suomen kannalta ongelmallinen, sillä jatkossa vuosimaksua ei enää kytketä ympäristömerkittyjen tuotteiden liikevaihtoon. Tämä maksujärjestelmän muutos ja vuosimaksuille asetettavat katot pienentävät Suomen toimivaltaisen elimen eli SFS:n lupatuloja n. 30–40 %. Näillä maksuilla on katettu osallistuminen EU:n ympäristömerkintälautakunnan (EUEB) kokouksiin, joita on pidetty 6–8 kertaa vuodessa. Lisäksi on edistetty merkkien kriteerien kehittämistä sekä todennettu, että merkinnän kriteerit täyttyvät. Lupatulojen lisäksi SFS on saanut YM:ltä vuosittain korvausta ympäristömerkintätehtävien hoitamisesta.

- *Maksujärjestelmän muutos saattaa vaikeuttaa SFS:n mahdollisuuksia osallistua EUEB:n kokouksiin, joissa hyväksytään komitologiamenettelyssä EU:n ympäristömerkkien kriteerit.*
- *Jos näin käy, on harkittava ympäristöministeriön aktiivisempaa osallistumista EUEB:n toimintaa tai Suomen osallistumisen vähentämistä esimerkiksi delegoimalla Suomen äänet jollekin toiselle jäsenmaalle.*

Ympäristötieto ja raportointi

Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta on yhteisössä säädetty jo vuonna 1990 (90/313/EY). Tämä käynnisti muutosprosessin viranomaisten suhtautumisessa ympäristötietojen avoimuuteen. Jäsenmaiden kansallisessa lainsäädännössä oli tätä ennen ollut pääperiaatteena, että ympäristötieto ei ole julkista, ellei sitä ole erikseen säädetty julkiseksi. Tätä prosessia kehitettiin edelleen vuonna 2003 uudella direktiivillä ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta (2003/4/EY). Tämän uuden direktiivin tavoitteena oli mm. parantaa ympäristötiedon saatavuutta ja laatua sekä tiedon aktiivista ja järjestelmällistä levittämistä erityisesti sähköisten välineiden avulla.

Useat ympäristöön liittyvät direktiivit edellyttävät, että jäsenvaltiot laativat kertomuksen niiden täytäntöönpanosta. Koska määräykset kertomuksien sisällöstä ja määräaajoista poikkesivat toisistaan, säädettiin vuonna 1991 eräiden ympäristöä koskevien direktiivien täytäntöönpanoon liittyvien kertomusten standardoinnista ja järjeistämistä (91/692/ETY). Direktiivin mukaan kertomukset laaditaan kolmen vuoden välein ja ne tehdään kyselykaavakkeen pohjalta, jonka komitean avustama komissio laatii ja lähettää etukäteen. Direktiivi on monelta osin vanhentunut ja kattaa vain osan yhteisön ympäristölainsäädännöstä.

Ympäristötietodirektiivin uudelleentarkastelu

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kertomukset direktiivin soveltamisesta saaduista kokemuksista viimeistään 14.8.2009. Jäsenmaiden kokemusten perusteella ja ottaen huomioon televiestinnän ja /tai sähköisten välineiden kehityksen komissio laatii kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle sekä tekee samalla aiheellisia pitämänsä muutosehdotukset.

- *Suomi ei näe tässä vaiheessa tarvetta muuttaa direktiiviä.*

Painopisteen tulisi olla edelleen kansallisessa täytäntöönpanossa ja parhaiden käytäntöjen vaihdossa. Sähköisissä välineissä on toki tapahtunut kehitystä, mutta ei mitään sellaista, mikä aiheuttaisi yhteisölainsäädännössä muutostarpeita.

- *Suomen tavoitteena on, että ympäristötiedon julkisuudesta säädetään jatkossakin kansallisesti yleisellä julkisuuslainsäädännöllä eikä erityistä ympäristötietolakia tarvittaisi.*

SEIS lainsäädäntöaloite

Komissio antoi tiedonannon ”Kohti yhteistä ympäristötietojärjestelmää” (Shared Environmental Information System, SEIS) helmikuussa 2008. Tiedonanto on esitelty neuvoston työryhmässä, ja sen valmistumisesta on informoitu neuvostoa. Tiedonannosta ei kuitenkaan ole laadittu neuvoston päätelmiä.

Kuten tiedonannossa on esitetty, komissio on valmistellut SEIS- lainsäädäntöesitystä. Tämä toteutetaan tarkastelemalla uudelleen raportoinnin standardoimista ja järjeistämistä koskevaa direktiiviä (91/962/ETY), joka ajantasaistetaan ja saatetaan yhteisen ympäristötietojärjestelmän periaatteiden mukaiseksi.

Komission esitys on odotettavissa vuoden 2010 alussa. Jäsenmaiden asiantuntijoista koostuva ryhmä ja tekninen alaryhmä avustavat komissiota. Lainsäädäntöesityksen valmistelu keskittyi kesällä 2009 vaihtoehtojen ja taloudellisten vaikutusten tarkasteluihin vaikutusten arviointia varten. Komissio on käynnistämässä myös piilotihankkeita.

- *Suomi tukee raportoinnin järjeistämistä ja karsimista. Komitologiamenettelyn tarvetta ja siinä päätettäviä asioita on kuitenkin tarkasteltava kriittisesti.*
- *Sähköisessä raportoinnissa on suositettava ratkaisuja, jotka karsivat työmäärää jäsenmaissa ja ovat toteutettavissa kohtuullisin kustannuksin.*
- *SYKE:n on osallistuttava lainsäädännön valmisteluun ja toimeenpanoon, koska sen vastuulla on monien raportointien valmistelu ja tulevan sähköisen raportoinnin tekninen toteuttaminen.*

EU:n ympäristöalan rahoitusväline (Life+ -ohjelma)

Life+-ohjelma on Euroopan unionin ympäristöalan rahoitusjärjestelmä, jonka tarkoitus on tukea yhteisön ympäristöpolitiikan ja lainsäädännön kehittämistä, toimeenpanoa ja sen seuranta ja arviointia sekä tiedottamista ja tiedon levitystä. Lisäksi tarkoitus on tukea EU:n Lissabonin strategian ja kestävä kehityksen strategian tavoitteita sekä erityisesti kuudennen ympäristöohjelman prioriteettialoja, joita ovat ilmasto, luonnonsuojelu ja biologinen monimuotoisuus, ympäristö, terveys ja elämänlaatu sekä luonnonvarat ja jätteet.

Life+ -ohjelma rahoittaa luonnonsuojelu- ja ympäristöhankkeita jakautuen periaatteessa kolmella eri osa-alueella: 1) luonto ja biodiversiteetti, 2) ympäristöpolitiikka ja hallinto sekä 3) tiedotus ja viestintä. Life+ -asetuksen aihepiirit on määritelty tarkemmin asetuksen liitteessä II ja ne kattavat periaatteessa ympäristön- ja luonnonsuojelun koko kentän.

Nykyinen Life+ -ohjelma puolestaan jakaa rahoitusta vuosina 2007–2013 yhteensä runsaat 2,1 miljardia euroa. Suomen vuosittainen odotettavissa oleva rahoitus on tällä hetkellä noin 9 miljoonaa euroa, mutta se vaihtelee suuresti ehdotettujen hankkeiden määrästä ja laadusta riippuen. Ympäristöministeriö määrittää kullekin Life+ -hauille kansalliset prioriteetit ja antaa hakemuksista lausunnot, joiden perusteella määritetään hankkeiden yhteisötason hyväksyntään vaikuttava kansallinen lisäarvo.

Life+ -ohjelman seuraajan sisällöstä ja tarvittavasta rahoitusvolyyymistä on odotettavissa vaikeita neuvotteluja kuten viimeksi asetusta muutettaessa vuosina 2006–2007. Tuolloin erimielisyyttä oli lähes kaikista keskeisistä seikoista kuten budjetin suuruudesta (parlamentti ehdotti kymmenen kertaa suurempaa budjettia kuin komissio), sen jakokriteereistä jäsenmaille (mm. asukastiheyden painoarvo ja biodiversiteetin painoarvo) ja rahoituksen hallinnoinnista (komissiovetoisuus vs. delegointi jäsenmaille). Tulevasta ohjelmasta käytävät yhteispäätösmenettelyn mukaiset neuvottelut EP:ssa ja neuvostossa käytäneen v. 2012–2013 eli samoihin aikoihin kuin CAP- ja CFP-uudistukset. Life+ -ohjelman seuraajan sisältö muokattaneen pitkälti heijastamaan uuden ympäristöohjelman sisältöä.

Komissio suunnittelee parhaillaan Life+ -asetuksen muuttamista. Life-rahoituksen osuus hankkeissa on aiemmin ollut 50% hankkeen kokonaiskustannuksista. Kaavailun muutoksen jälkeen Life-rahoituksen osuus hankkeissa olisi peräti 70%. Tällä olisi merkittäväni virkistävä vaikutus Life-hankkeiden hakijakenttään. EU-laajuisesti saapuneita hakemuskantia tarkasteltaessa on helppo havaita että, monissa, erityisesti uusissa jäsenmaissa on suuria vaikeuksia saada tarpeeksi arvioitavia hakemuksia. Komissio kysyi keuhällä 2009 mielipiteitä suunnitellusta asetusmuutoksesta. Suurin osa jäsenvaltioista kannatti komission ehdotusta, mutta soraääniäkin esiintyi. Asetuksen muuttaminen vienee aikaa 1–2 vuotta, joten se vaikuttaisi aikaisintaan vuoden 2011 Life -hakuun.

Meluntorjuntapolitiikan kehittyminen EU:ssa

EU:n meluongelmiin kohdistuvia toimenpiteitä on toteutettu jo yli 30 vuotta. Meluntorjunnassa yhteisön toimet keskittyivät 1990-luvulle saakka ajoneuvojen ja eräiden melua aiheuttavien laitteiden melupäästöjen rajoittamiseen päästömääräyksillä. Nämä määräykset ovat tähtäsivät lähinnä sisämarkkinoiden toimintaan ja kilpailun esteiden poistamiseen eivätkä ne olleet erityisen voimakkaasti osa yleistä ympäristömelun torjuntaa.

Komissio otti ympäristömelukysymykset aktiivisesti toimintaansa mukaan 1990-luvun alkupuolella eli melukysymyksiin paneuduttiin siten varsin myöhään verrattuna esimerkiksi jäte- ja ilmansuojeluongelmiin. Meluongelmaa oli pidetty siihen asti lähinnä paikallisena ongelmana eikä meluntorjunnan katsottu kuuluvan yhteisöjen toimivaltaan. Melua koskevien valitusten jatkuva lisääntyminen muutti kuitenkin komission suhtautumisen. Komissio julkaisi vihreän kirjan tulevaisuuden melupolitiikasta (KOM(1996) 540 lopullinen) syksyllä 1996. Vihreän kirjan tärkein kannanotto oli, ettei vallitseva meluntorjuntatyö ollut riittävää. Kirjassa hahmoteltiin jo varsin pitkälle EU:n meluntorjuntatyön linjaukset.

Laitemeludirektiivi

EU:n sääntelyn piirissä oli jo 1990-luvun alkupuolella eräät meluisat rakennuskoneet ja ruohonleikkurit. Komissio antoi 1998 ehdotuksen uudeksi direktiiviksi ulkona käytettävien laitteiden melupäästöistä ympäristöön ja se hyväksyttiin 8.5.2000 (2000/14/EY). Direktiivillä kumottiin yhdeksän voimassa ollutta rakennuskoneita ja ruohonleikkureita koskenutta direktiiviä. Direktiivi kokosi aiemmat erilliset direktiivit, mutta myös laajensi soveltamisalaa meluraja-arvojen piiriin tulleiden laitteiden osalta sekä toi uutena mukaan melumerkinnät sääntelyn keinovalikoimassa.

Melun raja-arvot koskevat aiempien rakennuskoneiden ja ruohonleikkureiden lisäksi nyt myös mm. tiehöyliä ja ajoneuvonostureita. Melumerkintävelvollisuus koskee lisäksi eräitä tiehoitokoneita, kiinteistöhoitokoneita, nostolaitteita ja puutarhakoneita. Direktiiviä muutettiin vuonna 2005 (2005/88/EY). Laitemeludirektiivi saatettiin kansallisesti voimaan valtioneuvoston asetuksella ulkona käytettävien laitteiden melupäästöistä (laitemeluasetus) 621/2001 ja sen muutos valtioneuvoston asetuksella 953/2006.

Laitemeludirektiivin artiklan 20 mukaisesti komissio toimittaa neljän vuoden välein Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin toimeenpanosta ja hallinnasta saaduista kokemuksista. Kertomuksessa voidaan mm. arvioida, onko tarpeen muuttaa direktiivin artiklojen 12 ja 13 luetteloita tai lisätä uusia laitteita näihin luetteloihin tai muuttaa säädettyjä raja-arvoja. Toisen tällaisen kertomuksen määräaika olisi direktiivin mukaan ollut jo 3.1.2009, mutta se on vielä valmisteilla komissiossa. Komissio on teettänyt arvioin direktiivin vaikutuksesta (ns. NOMEVAL-raportti) 2007 ja tammikuussa 2009 valmistuneen direktiivin vaikuttavuusarvion (ns. ARCADIS-raportti). Nämä molemmat sisältävät ehdotuksia direktiivin muutoksiksi. Komission esittämän aikataulun mukaan direktiivin muutosesitys annettaisiin vuoden 2010 alussa.

- *Ympäristöministeriö on aloittanut valmistautumisen mahdolliseen direktiivin muutosesitykseen järjestämällä 12.6.2009 kuulemistilaisuuden komission teettämästä edellä mainitusta tausta-aineistosta.*

Tilaisuuteen kutsuttiin alan viranomaistahoja, teollisuuden järjestöjen samoin kuin laitevalmistajien edustajia sekä tutkimuslaitosten ja vapaaehtoisten järjestöjen edustajia. Tilaisuudessa varmistettiin eri tahojen kiinnostus osallistua kansallisten kannanottojen valmistelutyöhön. Tällä tavalla muodostettiin alustavasti laitemeludirektiiviverkosto jatkotyötä varten ja kuulemistilaisuuden pohjalta on valmisteltiin kannanotot direktiivin kehittämisestä (kirje 26.6.2009 komissiolle).

Laitemeludirektiivi on sisämarkkinakysymyksenä neuvoteltu omassa työryhmässään, mutta siitä on päätetty ympäristöneuvostossa. Komissiossa yrityspääosasto (DG ENTR) on asiasta valmisteluvastuussa.

Ympäristömeludirektiivi

Ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2002/49/EY) (ympäristömeludirektiivi) tuli voimaan 18.7.2004. Direktiivin tavoite on määritellä yhteisölle yhteinen toimintamalli, jolla voidaan välttää, ehkäistä tai vähentää ympäristömelulle altistumisen haittoja, joihin katsotaan kuuluvan myös melun häiritsevyys. Haittoja vähennetään tärkeysjärjestyksessä. Direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi tehdään selvitykset melutilanteesta ja niiden perusteella laaditaan meluntorjunnan toimintasuunnitelmat melun ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lisäksi varmistetaan, että ympäristömelua ja sen vaikutuksia koskeva tieto julkaistaan.

Ympäristömeludirektiivin kansalliseksi toimeenpanemiseksi ympäristönsuojelulakiin lisättiin tarvittavat säännökset meluselvityksistä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmista (laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta 459/2004). Valtioneuvoston asetus Euroopan yhteisöjen edellyttämistä meluselvityksistä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmista (801/2004) täydentää ympäristönsuojelulain muutosta. Asetuksella säädetään meluselvityksissä käytettävistä melun tunnusluvuista, meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien yksityiskohtaisesta sisällöstä sekä niiden laatimisen aikatauluista.

Meluselvitykset on tehtävä yli 100 000 asukkaan väestökeskittymistä, tieliikenteen pääväylistä, joilla liikennöi vuodessa yli 3 miljoonaa ajoneuvoa, rautateistä, joiden liikennemäärä vuodessa on yli 30 000 junaa sekä siviili-ilmailun lentoasemista, joilla lentoonlähtöjen ja laskeutumisten määrä yhdessä ylittää 50 000 vuodessa. Ympäristömeludirektiivin velvoitteet meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien laatimisesta ovat tulleet voimaan kahdessa vaiheessa väestökeskittymän koon ja liikenneväylän liikennemäärien perusteella. Ensimmäisen vaiheen meluselvitykset valmistuivat ja ne raportoitiin komissiolle vuonna 2007. Niiden perusteella tehdyt meluntorjunnan toimintasuunnitelmat valmistuivat vuonna 2008, ja ne raportoitiin EU:lle tammikuussa 2009. Toisen vaiheen meluselvitysten tulee olla valmiina kesällä 2012.

Ympäristömeludirektiivin 11 artiklan mukaan komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 18.7.2009 kertomuksen direktiivin täytäntöpanosta saaduista kokemuksista. Tämä aikataulu pitänyt paikkaansa ja komissio perusteli myöhästymistä sillä, että monet jäsenmaat ovat huomattavasti myöhässä meluselvityksiensä raportoinnissa. Komissio on tehnyt konsulttisopimuksen kertomuksen tausta-aineiston laatimiseksi ja kertomuksen valmistuminen ja käsittely siirtyy vuodelle 2010.

Ympäristömeludirektiivin kansallisessa seurannassa on toiminut verkosto , johon kuuluvat YM, Tiehallinto, Ratahallintokeskus, Ilmailulaitos Finavia, Helsingin kaupunki sekä LVM ja VTT). Verkosto toimii pääasiassa tiedonvälityksen varmistamiseksi ja se on toistaiseksi kokoontunut varsin säännöllisesti.

Komissiolla on asiantuntijaryhmä ympäristömeludirektiiviä varten. Ryhmä on kuitenkin kokoontunut varsin harvoin (viimeksi toukokuussa 2008) ja meluselvitysten tietojärjestelmää on hallinnoinut EEA. Komissiolla on periaatteessa myös yhteinen komitea näitä kahta direktiiviä varten, mutta se kokoontuu käytännössä eri kokouksissa.

3 Rakennettua ympäristöä koskevat säädökset

Rakennusten energiatehokkuus

Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi (2002/91/EY) tuli voimaan 4.1.2003 ja sen tavoitteena on vähentää CO₂-päästöjä rakennusten energiatehokkuutta parantamalla. Direktiivi sisältää kolme pääaluetta eli energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset, energiatodistuksen käyttöönoton sekä lämmityskattiloiden ja ilmastointilaitteiden määräaikaistarkastukset. Direktiivi vaikuttaa sekä uudis- että korjausrakentamiseen.

Direktiivi luo kehyksen rakennusten energiatehokkuuden määrittelemiselle ja parantamiselle EU:n jäsenmaissa. Direktiiviä sovelletaan kansallisella tasolla ottaen huomioon maan ilmasto-olosuhteet, paikalliset olosuhteet, sisäilmalle asetetut vaatimukset sekä kustannustehokkuus. Suomessa direktiivi on pantu toimeen energiatodistusta koskevalla lailla (487/2009) ja asetuksilla (765/2007; 1032/2008), lailla rakennuksen ilmastointijärjestelmän kylmälaitteiden tarkistamisesta (487/2007) sekä energiatehokkuutta koskevilla asetuksilla Suomen rakentamismääräyskokoelmassa.

Komissio antoi 13.11.2008 Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen rakennusten energiatehokkuusdirektiivin uudelleenlaatimiseksi. Direktiivin uudelleen laadinnalla pyritään yksinkertaistamaan, selkeyttämään ja parantamaan direktiivin säännöksiä ja niiden toimeenpanoa. Direktiivin soveltamisalaa on tarkoitus myös laajentaa ja samalla hyödyntää huomattava osa rakennussektorilla vielä jäljellä olevista mahdollisuuksista säästää energia kustannustehokkaasti. Lisäksi ehdotuksessa vahvistettaisiin julkisen sektorin asemaa.

Euroopan parlamentin 1. lukeminen muutosehdotuksineen valmistui huhtikuussa 2009 eli ennen parlamenttivaaleja. Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston energiatyöryhmässä alkoi vasta keväällä 2009 ja jatkuu edelleen syksyn aikana. Syyskuun lopulla alkoivat kuitenkin jo toimielinten väliset epäviralliset kolmikantaneuvottelut, sillä tavoite on saavuttaa sopu neuvoston ja EP:n kesken – eli eräänlainen 1–2. lukemisen ratkaisun välimuoto – syksyn kuluessa ennen Kööpenhaminan ilmastokokousta. Jos tämä ei onnistu, direktiiviehdotusta käsiteltäneen joulukuun 2009 energianeuvostossa.

Rakennustuoteasetus

Rakennusalan tuotteita koskevan direktiivin (89/106/ETY) eli rakennustuotedirektiivin tavoitteena oli varmistaa rakennustuotteiden vapaa liikkuvuus sekä käyttö sisämarkkinoilla. Komissio antoi ehdotuksen uudeksi rakennustuoteasetukseksi (asetus rakennusalan tuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta) 26.5.2008. Rakennustuotedirektiivi on siis tarkoitus korvata uudella rakennustuoteasetuksella. Rakennustuotedirektiivin asetukseksi muuttamisen tavoitteena on ollut tarve selkeyttää direktiivin keskeisiä tekijöitä, kuten CE-merkinnän sisältöä ja asemaa. Ilmeistä huolta ovat herättäneet rakennustuotedirektiivin vaikutukset pieniin

ja keskisuuriin yrityksiin. Komission mielestä koko järjestelmän uskottavuutta olisi myös hyvä lisätä.

Rakennustuotteet ovat välituotteita, jotka on tarkoitus liittää rakennuskohteeseen. Turvallisuuden tai yleisen edun käsitteitä sovelletaan siten rakennustuotteisiin vain siltä osin kuin ne edistävät sen rakennuskohteen vaatimusten täyttymistä, johon ne on tarkoitus liittää. Asetuksella on tarkoitus varmistaa, että rakennustuotteiden suoritustasosta annetaan luotettavaa tietoa. Rakennustuoteasetus keskittyykin siihen, millä edellytyksillä rakennustuote voi saada CE-merkinnän. CE-merkinnällä osoitetaan, että rakennustuotteeseen liitetyt tiedot on hankittu asetuksen mukaisesti ja niitä voidaan pitää riittävinä ja luotettavina.

Parlamentti ehti tehdä asetusehdotuksen ensimmäisen lukemisen ennen parlamenttivaaleja. Parlamentin ensimmäisen lukemisen lopputulos ja komission alkupe-
räinen ehdotus poikkeavat ratkaisevasti toisistaan. Neuvoston asiaa käsittelevässä työryhmässä (sisämarkkina-asiat) jäsenmaat eivät ole toistaiseksi kysyneet muodostamaan yhteistä näkemystä komission ehdotuksen kriittisiin artikloihin. Osa jäsenmaista on lähempänä komission ehdotusta, osa taas puoltaisi EP:n lähestymistapaa. On epätodennäköistä, että asetusehdotuksesta saavutettaisiin poliittinen yhteisymmärrys Ruotsin puheenjohtajakaudella, vaan asian jatkokäsittely siirtynee Espanjalle.

4 Horisontaaliset asiat ja muiden ministeriöiden päävastuulla olevat laaja-alaiset hankkeet

4.1

EU:n kestävän kehityksen strategia ja Lissabonin strategia

EU:n ensimmäinen kestävän kehityksen strategia (SDS) vahvistettiin Göteborgin Eurooppa-neuvostossa 2001 ja siihen liitettiin kansainvälinen ulottuvuus Barcelonan Eurooppa-neuvostossa 2002. Strategia uudistettiin kesäkuun 2006 Eurooppa-neuvostossa, jolloin todettiin muun muassa, että SDS ja Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategia täydentävät toisiaan niin, että EU SDS luo yleisen toimintakehyksen, jonka osana Lissabonin strategia kasvuun ja työllisyyteen keskittyvine painopisteineen edistää aiempaa dynaamisempaa taloutta. Käytännössä strategioiden suhde on ollut usein epäselvä.

Komissiossa EU SDS:stä on ollut vastuussa pääsihteeristö, mutta käytännössä komission sisäinen, horisontaalinen koordinaatio ei ole toiminut parhaalla tavalla. Yhteistyö jäsenmaiden kestävän kehityksen koordinaattorien kanssa järjestettiin erityisen "EU Sustainable Development Strategy Coordinators" -ryhmän kautta, mutta se ei ole toiminut lainkaan. Kansalliset keke-koordinaattorit perustivat Itävallan puheenjohtajuudella verkoston (European Sustainable Development Network, ESDN) edistääkseen Euroopan laajuista kestävän kehityksen yhteistyötä ja vaikuttaakseen EU:n kestävän kehityksen linjauksiin. Suomi kuuluu verkoston johtoryhmään.

ESDN-verkoston konferenssissa kesäkuussa 2009 teemana oli EU SDS:n tulevaisuuden vaihtoehtojen tarkastelu ja linjaaminen erityisesti suhteessa Lissabonin strategiaan. Tässä kokouksessa vallitsi laaja yksimielisyys siitä, että EU:n kestävän kehityksen strategiaa tulee kehittää eräänlaiseksi politiikkakehikoksi sektoristrategioille. Tämän lisäksi Lissabonin strategiat.

Komissio julkaisi kesäkuussa 2009 tiedonannon SDS tarkastelusta, jossa todetaan Lissabonin strategialla ja EU:n kestävän kehityksen strategialla olevan lukuisia yhtymäkohtia, vaikkakin strategiat täyttävät eri tehtäviä. Esimerkiksi ekotehokkaaseen, vähähiiliseen talouteen siirtyminen mm. innovaatiopolitiikan keinoin tulee olemaan keskeistä uudessa Lissabonin strategiassa tulisi sitä vuonna 2010 uudistettaessa linjata EU SDS:n mukaisesti.

Komissio esittää seuraavia mahdollisia toimia EU:n kestävän kehityksen strategian suuntaamiseksi ja toimeenpanon tehostamiseksi:

- nykyistä parempi synergia Lissabonin strategian ja muiden EU:n monialaisten strategioiden kanssa. Poliittikanalojen ja niiden seurannan koordinointi;
- kestävän kehityksen strategian tehostaminen tai keskittyminen sen laaja-alaisuuteen;

- jäsenvaltioissa sovellettavien innovatiivisia lähestymistapoja koskevien parhaiden käytänteiden vaihtaminen;
- Lissabonin strategian seuranta- ja täytäntöönpanomekanismien käyttäminen kestävän kehityksen strategian täytäntöönpanon valvonnassa;
- kestävän kehityksen tulostaulun (scoreboard) kehittäminen seurannassa käytettävien indikaattorien lisäksi;
- uusiin haasteisiin vastaaminen (energiavarmuus, sopeutuminen ilmastonmuutokseen, elintarvike turva, maankäyttö, julkisen rahoituksen kestävyys ja kestävän kehityksen ulkoinen ulottuvuus).

Strategiassa voitaisiin keskittyä erityisesti EU:n pitkän aikavälin tavoitteisiin avainaloilla:

- siirtyminen vähähiiliseen ja tuotantopanoksia säästävään talouteen;
- ympäristötoimien tehostaminen biologisen monimuotoisuuden, veden ja muiden luonnonvarojen suojelemiseksi;
- sosiaalisen osallisuuden edistäminen;
- kestävän kehityksen kansainvälisen ulottuvuuden vahvistaminen ja maailmanlaajuisen köyhyyden torjunnan tehostaminen.

Tiedonannosta on keskusteltu syksyllä 2009 "Puheenjohtajat ystävät"-työryhmässä, jossa jäsenmaat ovat olleet jokseenkin yksimielisiä siitä, että EU SDS:a ja Lissabonin strategiaa ei tule yhdistää, mutta strategioiden synergiaa ja johdonmukaisuutta on tarpeen vahvistaa.

- *Suomi ei tavoittele kestävän kehityksen ja Lissabonin strategioiden yhdistämistä taikka pitkälle menevää integrointia.*

EU:n kestävän kehityksen strategian luonne laaja-alaisena, pitkän aikavälin strategiana, johon sisältyy myös globaali ulottuvuus, puolustaa paikkaansa muuhin EU:n strategioihin nähden. Raportoinnissa ja seurannassa voidaan etsiä synergiaetuja, erityisesti niillä sektoreilla, jotka kuuluvat molempien strategioiden alaan. Lissabonin strategian seurantamenettelyjä ei tulisi kuitenkaan sellaisenaan soveltaa EU:n kestävän kehityksen strategian seurantaan.

- *Suomen mielestä on tärkeää, että EU:n monialaisissa strategioissa asetetut tavoitteet ja politiikkatoimet ovat toisiaan tukevia. Eri politiikkatoimien tulisi olla yhdensuuntaisia niin jäsenmaissa kuin yhteisötasollakin.*
- *Suomi on valmis tarkastelemaan myös strategian kehittämistä siten, että siinä asetettaisiin entistä pidemmän aikavälin tavoitteita ainakin keskeisille kestävästä kehityksestä edistävälle toimille.*

4.2

Energia-asiat

Komissio julkisti ns. ilmasto- ja energiapakettinsa keskeiset lähtökohdat tammi-kuussa 2007 tiedonannoissa "Maailmanlaajuisen ilmastonmuutoksen rajoittaminen kahteen celsiusasteeseen –toimet vuoteen 2020 ja sen jälkeen" ja "Energiapolitiikka Euroopalle". Jotta maailman lämpötilan nousu pysyisi kahdessa celsiusasteessa, komissio katsoi, että EU:n tulisi kansainvälisissä neuvotteluissa asettaa tavoitteeksi teollisuusmaiden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen 30 prosentilla vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoihin. Ennen kansainvälisen sopimuksen

tekemistä ja riippumatta EU:n kannasta kansainvälisissä neuvotteluissa komissio ehdotti, että EU:n olisi jo nyt tehtävä itsenäisesti sitoumus kasvihuonekaasupäästöjensä vähentämisestä ainakin 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä EU:n päästökauppajärjestelmän, muiden ilmastomuutostoinenpiteiden ja energiapolitiikkaan perustuvien toimien alalla.

Tiedonannot johtivat ns. **Euroopan Unionin ilmasto- ja energiapaketin** hyväksymiseen joulukuussa 2008. Paketti muodostaa keskeisen sisällön myös lähivuosien energiapolitiikalle EU:ssa.

Energiapaketin kantavana ajatuksena on Euroopan siirtyminen vähähiiliseen energiaan kilpailukykyä ja ulkoista energiavarmuutta unohtamatta. Tekemällä EU:n yksipuolinen sitoumus päästöjen vähentämiseksi voidaan näyttää tietä ilmastoneuvotteluissa ja antaa teollisuudelle viesti investointien suuntaamisesta ja teknologian kehittämismahdollisuuksista. Keinovalikoimassa ovat mm. kestäväns energian edistäminen uusiutuvan energian osuuden lisäämisellä, energiatehokkuuden lisääminen, teknologian kehittäminen (mm. CCS) ja teknologiajärjestelmien transformaatio. Myös ydinenergialla on edelleen paikkansa energiapaletissa, riippuen kansallisista valinnoista. Ulkoista energiavarmuutta edistetään vuoden 2006 Eurooppa-neuvostojen viitoittamalla tiellä, jonka mukaan EU:n yhteinen esiintyminen on keskeinen elementti.

Ilmasto- ja energiapaketin yhteydessä hyväksyttiin seuraavat tavoitteet:

- Energiatehokkuus: primäärienergian kokonaiskäytön vähentäminen 20 %:lla vuoteen 2020 mennessä verrattuna käyttöön 2000-luvun alussa.
- Uusiutuvat energialähteet: oikeudellisesti sitova tavoite, jonka mukaan uusiutuvan energian osuus tulisi nostaa keskimäärin 20 %:iin EU:n energiankulutuksesta vuoteen 2020 mennessä.
- Biopolttoaineet: sitovaksi vähimmäistavoitteeksi 10 %:n osuus ajoneuvopolttoaineista vuoteen 2020 mennessä; lisäksi varmistettava, että käytettävät biopolttoaineet ovat kestäväns kehityksen mukaisia niin EU:ssa kuin muuallakin.

Ilmasto- ja energiapaketti velvoittaa lisäämään uusiutuvien energialähteiden osuutta kaikista energialähteistä EU:ssa keskimäärin 20 prosenttiin. Kansallisissa toimintasuunnitelmissa vahvistetaan se, miten kukin jäsenmaa saavuttaa sille asetetut tavoitteet ja kuinka edistymistä mitataan. Suomen tulee lisätä uusiutuvien energialähteiden osuutta 38 prosenttiin nykyisestä vuoden 2008 tasosta (28 %).

Jäsenmaiden ei tarvitse välttämättä tehdä toimia omalla alueellaan, vaan ne voivat hoitaa osuutensa tukemalla uusiutuvien energialähteiden tuotantoa ja käyttöä myös muualla Euroopassa. Ohjaamalla investointeja sinne, missä uusiutuvia energialähteitä voidaan käyttää tehokkaimmin, voidaan alentaa siirtymän kokonaiskustannuksia.

Uusiutuvia energialähteistä koskevan RES-direktiivin kansallinen toimeenpano edellyttää ns. bioenergialakia ja toimintaohjelmaa, joiden valmistelusta vastaa TEM. Bioenergian kestävyyskriteereitä koskevassa valmistelussa ympäristöministeriön on tarkasteltava mm. uusiutuvan energian osuuden vähimmäisvaatimuksia rakentamismääräyksissä, asentajien pätevyysvaatimuksia sekä yleisen informaation jakamista.

Ilmasto- ja energiapaketti velvoittaa myös lisäämään energiatehokkuutta 20 prosentilla 2000-luvun alun kehitykseen verrattuna. Energiatehokkuuden parantaminen onkin yksi tärkeimmistä keinoista, joiden avulla jäsenvaltiot pyrkivät täyttämään energia- ja ilmastopaketin vaatimukset. Komissio arvioi, että energiatehokkuuden parantaminen on taloudellisesti kannattavaa. Samalla päästöt vähenevät melkein 800 tonnilla vuodessa.

Lisäksi ilmasto- ja energiapaketti velvoittaa lisäämään liikenteen biopolttoaineiden osuuden 10 prosenttiin jokaisessa jäsenmaassa. Osana pakettia sovittiin myös

kestävyyskriteereistä eli niin sanotuista vähimmäiskriteereistä biopolttoaineiden hiilidioksidipäästöille sekä kriteereistä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

Tulevaisuuden näkymiä

Komission arvion mukaan öljy ja kaasu täyttävät tulevaisuudessakin yli puolet EU:n energiatarpeesta ja nämä alat ovat vahvasti riippuvaisia tuonnista (öljy yli 90 prosenttisesti ja kaasu noin 80 prosenttisesti vuonna 2030). Öljy on jatkossakin pääpolttoaine liikenteessä, ellei huomattavaa teknologista läpimurtoa tapahdu. Sähköntuotanto puolestaan nojaa vahvasti jatkossa kaasuun. Energian sisämarkkinat lisäävät jäsenmaiden keskinäistä riippuvuutta kaasun ja sähkön tarjonnassa.

Kriisitilanteissa, erityisesti yhdestä kaasuntarjoajasta riippuvaisissa jäsenmaissa, tarvitaan solidaarisuusmekanismeja. Energialähteitä, toimittajia, reittejä ja kuljetusmenetelmiä pitäisi lisäksi monipuolistaa.

Komission tiedonantojen mukaan kukin jäsenvaltio päättää edelleen itse, haluaako se turvautua ydinvoimaan. Komissio kuitenkin korostaa muiden täydentävien vähähiilisten energialähteiden käyttöä sähköntuotannossa, jos ydinenergian osuus EU:ssa laskee, sillä muuten kasvihuonekaasujen päästövähennystavoitteisiin ja energian toimitusvarmuuden parantamistavoitteisiin ei päästä. Ydinvoiman hyväksyttävyyden kannalta keskeisestä on yleinen mielipide ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet sekä toiminta ydinturvallisuuden, ydinjätehuollon, säteilysuojelun ja ydinlaitosten käytöstä poistamisen alueilla.

Komission mielestä energia-asiat on otettava keskeiseksi osaksi kaikkia EU:n ulkosuhteita mukaan lukien kehityspolitiikka. Se on tärkeää geopolittisen turvallisuuden, taloudellisen vakauden, yhteiskunnallisen kehityksen ja kansainvälisten ilmastomuutoksen hillitsemispyrkimysten kannalta. EU ei yksin pysty saavuttamaan yksin energia- ja ilmastotavoitteitaan. Tulevaisuudessa EU:n osuus maailmanlaajuisista uusista hiilidioksidipäästöistä arvioidaan olevan vain 15 % ja vuoteen 2030 mennessä EU:ssa käytetään arviolta alle 10 % maapallon energiankulutuksesta.

Komission mielestä kansainvälisiä sopimuksia voitaisiin käyttää tuloksellisemmin oikeudellisesti sitovien tavoitteiden asettamiseen. Tavoitteet voisivat ulottua kauppaehtojen ja investointien vastavuoroiseen vapauttamiseen niin energiantuotantoketjun alku- kuin loppupäässäkin sekä putkistojen käyttöoikeuksien myöntämiseen maissa, jotka sijaitsevat kauttakulku- ja kuljetusväylien varrella. Niitä voitaisiin käyttää edistämään kestävästi tuotettujen biopolttoaineiden tai ympäristötuotteiden kansainvälistä kauppaa, tai ohjaamaan hiilidioksidipäästöjen kansainvälistä hinnoittelua.

4.3

Metsäasiat

EU:lla ei ole perussopimukseen nojautuvaa toimivaltaa metsäpolitiikassa, josta päätetään kansallisesti. Kuitenkin muiden toimialojen EU-lainsäädännössä on monia metsäsektoriin suoraan tai epäsuorasti vaikuttavia säädöksiä. Erityisesti maatalous-, maaseudun kehittämis- ja ympäristöpolitiikkojen alalla on laadittu useita metsiä koskevia säädöksiä ja EU:n kauppaa-, talous- ja raha-, työllisyys-, energia-, alue- ja kilpailupolitiikat vaikuttavat merkittävästi myös metsäsektoriin ja sen toimintaedellytyksiin. Metsäasioiden käsittely EU:ssa juontuu usein myös maailmanlaajuisiin ongelmiin kuten metsäkato, ilmastomuutos, laittomat hakkuut ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen ja heikkeneminen.

Koska metsäasioita käsitellään monessa komission eri pääosastossa ja neuvoston eri kokoonpanoissa, on EU:n toiminta metsäasioissa ollut hajanaista. Metsäasioiden koordinoitua on pyritty parantamaan vuonna 1998 valmistuneen EU:n metsäst-

rategian ja EU:n metsätoimintasuunnitelman (2007–2011) avulla, siinä kuitenkin enempää onnistumatta.

- *Komissiossa tarvittaisiinkin metsäasioiden parempaa koordinoitua eri pääosastojen kesken.*

EU:n metsätoimintasuunnitelman tavoitteena on parantaa metsäsektorin kilpailukykyä, suojella ja parantaa ympäristön tilaa, lisätä elämänlaatua sekä vahvistaa metsäasioiden koordinaatiota ja viestintää. Metsätoimintasuunnitelman väliarviointi tehdään vuoden 2009 aikana ja siitä tullaan tekemään myös loppuarviointi.

- *Ympäristöministeriön mielestä EU:n metsätoimintasuunnitelman arvioinnissa tulee ottaa kokonaisvaltaisesti huomioon metsien moninainen rooli ja merkitys.*

Laiton puunkorjuu on suuri ja kasvava ongelma. Se vaikuttaa merkittävästi maailmanlaajuiseen metsäkatoon sekä metsien tilan heikkenemiseen. Metsäkato vaikuttaa suoraan luonnon monimuotoisuuden vähenemiseen maailmassa. Se aiheuttaa suuria ympäristövahinkoja ja on syynä noin 20 prosenttiin kasvihuonepäästöjen kokonaismäärästä. Laiton puunkorjuu vaikeuttaa metsien kestävää hoitoa käyttöä ja suojelua. Laittomat hakkuut ja siihen liittyvä kauppa on laajamittaista liiketoimintaa ja ne vääristävät markkinoita ja aiheuttavat taloudellisia menetyksiä valtioille sekä köyhdyttävät paikallisyhteisöjä.

- *Ympäristöministeriön mielestä laittomien hakkuista estävien toimen kehittämistä tulee edelleen jatkaa.*

Kansainvälisten metsäasioiden valmistelu Suomessa ja EU:ssa

Kansainvälisiä metsäasioita, ml. EU:n metsäasiat, valmistellaan Suomessa MMM:n johdolla kiinteässä yhteistyössä muiden ministeriöiden ja asianosaisten kanssa. Tällaisia ryhmiä ovat ministeriöiden (MMM, UM, YM, TEM, VM) välinen perustettu kansainvälinen metsävirkamiesryhmä, joka käsittelee Suomen kantoja mm. YK:n metsäfoorumin (UNFF) ja FAO:n kokouksiin, kansainvälisen metsäpolitiikan neuvottelukunta ja metsäpolitiikan EU-alajaosto, joka valmistelee kantoja EU-aloitteisiin kuten säädökseen laittomien hakkuiden estämiseksi (FLEGT).

Neuvoston valmisteluelimissä kansainvälisiä metsäasioita käsitellään lähinnä maatalous- ja kalastusneuvoston alaisessa metsätalousryhmässä. Metsätalousryhmässä on käsitelty 2009 aikana mm. komission asetusehdotusta puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saatavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamiseksi, YK:n metsäfoorumin 8 istuntoa, FAO:n metsäkomitean kokousta sekä Kanadan aloitetta neuvotella kansainvälinen metsäsopimus. Metsäasioita käsitellään myös perushyödyketyöryhmässä (ITTO-asiat) sekä useassa ympäristöneuvoston alaisessa kansainvälisissä ympäristötyöryhmissä (WPIEI/ilmasto, WPIEI/biologinen monimuotoisuus, WPIEI/aavikoituminen). EU:n metsätoimintasuunnitelmaa käsitellään komission pysyvässä metsäkomiteassa.

Vaikuttaminen EU:ssa

Maa- ja metsätalousministeriö on laatinut EU:n metsäasioista ja niihin liittyvistä linjauksista asiakirjan "Forest related issues and the new Commission's key strategy:

key messages, 18.5.2009". Aiheesta järjestettiin alkuvuodesta 2009 seminaari ja strategialuonnosta on käsitelty metsäpolitiikan EU-jaostossa kevään 2009 aikana.

- *Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että tarkasteltaessa metsien roolia ilmastonmuutoksen kannalta tulee ottaa huomioon metsien moninainen rooli ja merkitys ympäristölle ja kehitykselle sekä priorisoida yhteneväisesti ilmaston muutoksen torjuntaa ja luonnon monimuotoisuuden suojelua tukevia keinoja*

Ympäristöministeriö pitää myös tärkeänä, että EU:n metsästrategia ja metsätöimintasuunnitelma koordinoitaisiin EU:n biodiversiteetti-, ilmasto ja aavikoitumisstrategioiden ja niiden tavoitteiden kanssa. Molemmissa tulisi lisäksi ottaa huomioon UNFF:ssa tehdyt sitoumukset, laittomia hakkuita ja siihen liittyvää kauppaa koskevat FLEGT- ja FLEG-velvoitteet sekä Euroopan metsäministerikonferenssiprosessissa (MCPFE) tehdyt päätökset.

4.4

Kansainvälisen ympäristöhallinnon ja –sopimusten horisontaaliasiat

Kansainvälisiä ympäristökysymyksiä käsitellään pääasiallisesti neuvoston kansainvälisten asioiden ympäristöryhmässä (WPIEI), joka kokoontuu eri kokoonpanoissa kuten WPIEI/ilmasto, WPIEI/biodiversiteetti, WPIEI/bioturva, WPIEI/kemikaalit, WPIEI/Basel, WPIEI/globaali ja WPIEI/horisontaali kulloinkin käsiteltävien asioiden mukaisesti. Näissä työryhmissä Suomen edustavat Helsingistä tulevat asiantuntijat. EUE:n virkamiehet osallistuvat WPIEI kokouksiin vain harvoin – lähinnä tapauksissa, joissa WPIEI käsittelee asioita, jotka tulevat myöhemmin ympäristöryhmän (WPE), Coreperin ja ehkä neuvostonkin käsiteltäviksi. WPIEI-ryhmät voivat kokoontua paitsi Brysselissä myös muualla kansainvälisten kokousten yhteydessä.

Kaikkea kansainvälistä ympäristöyhteistyötä läpileikkaavat tehtävät liittyvät erityisesti YK:n ja muun kansainvälisen ympäristöyhteistyön hallintorakenteiden ja muuhun kehittämiseen. Niitä ovat mm. kansainvälisen ympäristöhallinnon reformi (IEG), varainkäyttö (sopimusten budjetit), teknologian siirto, kansainvälisen ympäristöoikeuden ja rahoituksen kehittäminen sekä ympäristösopimusten väliset synergiat. Monet näistä horisontaalisista kansainvälisistä tehtävistä edellyttävät tiivistä yhteistyötä ulkoasiainministeriön kanssa.

Suomi ja YM on aktiivisesti ajanut kansainvälisen ympäristöhallinnon vahvistamista ja kehittämistä, mukaan lukien kansainvälisten ympäristösopimusten synergioiden parantaminen. Edistysaskelia on viime vuosina saavutettu erityisesti kemikaaleja ja vaarallisia jätteitä koskevien sopimusten (Tukholman, Rotterdamin ja Baselin sopimukset) hallintorakenteiden ja yhteistoiminnan kehittämisessä. Suomi ajaa samankaltaisen prosessin aloittamista myös biodiversiteettiä koskevien sopimusten kesken.

Lisäksi ns. Rion sopimusten (ilmasto-, aavikoitumis-, ja biodiversiteettisopimukset) synergiaa pyritään lisäämään. Kioton ilmastopöytäkirjalla ja Montrealin otsonipöytäkirjalla on selkeitä yhtymäkohtia ja sopimusten johdonmukaisuutta pyritään edistämään.

- *Ympäristöministeriö toiminta tähtää siihen, että EU:lla on jatkossakin vahva asema kansainvälisen ympäristöyhteistyön johtavana toimijana.*

YK:n ympäristöohjelmaa (UNEP) koskevien Suomen linjausten vetovastuu on YM:llä, joka vastaa UNEP:n yleiskoordinaatiosta ja ympäristösisällön valmistelusta. Suomi pyrkii UNEPin mandaatin, aseman ja tuloksellisuuden vahvistamiseen, ml. UNEP:n hallinto ja rahoitus. Tavoitteena on UNEP:n muuttaminen YK:n erityisjärjestöksi

(UNEO) Eurooppa-neuvoston päätöksen mukaisesti. Asia kytkeytyy yleiseen YK:n reformiin. Ympäristöministeriössä asian koordinaatiovastuu kuuluu kansainvälisten asioiden yksikölle. EU:ssa asioita käsitellään kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmässä (WPIEI/globaali), jonka kokouksiin osallistuvat YM:n lisäksi UM:n (KEO-60) edustajat.

- *Ympäristöministeriön tavoitteena on EU:n vahva tuki YK:n ympäristöohjelma UNEP:n toiminnalle ja sen kehittämiselle.*

UM:n uusi kehityspoliittinen ohjelma hyväksyttiin 2007. Ohjelman perusajatus on luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen edistäminen niin, että kestävä kehityksen kaikki kolme pilaria – taloudellinen, yhteiskunnallinen ja ympäristöllinen – ovat tasapainossa. Ohjelmassa painotetaan myös vahvasti kansainvälisten ympäristösopimusten täytäntöönpanon tukemista kehitysmaissa.

- *Ympäristöministeriö pyrkii myötävaikuttamaan kehitysyhteistyön ympäristörahoituksen nousuun ja ympäristönäkökulman sisältymiseen kehitysapua ohjaaviin strategioihin ja instrumentteihin.*

Tämä edellyttää myös panostamista korkealla tasolla Suomen kehityspoliittisen ohjelman ja kehitys- ja ympäristölinjauksen toimeenpanoon sekä myötävaikuttamista ympäristönäkökohtien painottumiseen EU:n ulkosuhteissa ja niihin liittyvissä rahoitusinstrumenteissa.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto	Julkaisuaika Joulukuu 2009		
Tekijä(t)				
Julkaisun nimi	Ympäristöministeriön EU-strategia			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 26/2009			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Ympäristöministeriön EU-strategian tarkoituksena on määritellä ministeriön EU-toiminnan tavoitteet ja painopisteet sekä esittää suosituksia siitä, miten voitaisiin parhaiten vaikuttaa asioiden käsittelyyn EU:n eri toimielimissä. Strategiaa on pidetty erityisen tarpeellisenä tilanteessa, jossa ministeriön voimavaroja on kohdennettava entistä tarkemmin ministeriön keskeisten tehtävien hoitamiseen. Lisäksi strategian kimmokkeena toimi valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen EU-politiikasta (04/2009), jonka esittämiin haasteisiin pyrittiin löytämään vastauksia ja tekemään konkreettisia toimenpide-ehdotuksia ministeriön EU-vaikuttamisen tehostamiseksi.</p> <p>Strategia jakaantuu kolmeen osaan. Ensimmäinen on varsinaisen "EU-strategia" eli strategia ympäristöministeriön osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun. Osassa käsitellään ympäristöministeriön EU-toiminnan ja -vaikuttamisen prioriteetteja ja keskeisiä periaatteita. Lisäksi käsitellään tehokkaan EU-vaikuttamisen edellytyksiä ja tehdään käytännön ehdotuksia EU-instituutioihin ja muihin EU-toimijoihin vaikuttamiseksi.</p> <p>Toisessa osassa käsitellään EU-asioiden valmistelua ympäristöministeriössä osana kansallista EU-asioiden valmistelujärjestelmää ja tehdään ehdotuksia menettelytapojen tehostamiseksi ministeriössä.</p> <p>Kolmas, laajin osa käsittelee ympäristönsuojelun eri osa-alueita ja niiden ajankohtaisia hankkeita EU-päätöksenteon eri vaiheissa. Myös kansainvälisiä asioita sivutaan siltä osin, kun EU on niissä merkittävä toimija. Lisäksi käsitellään rakentamista koskevia EU-tason määräyksiä sekä lyhyesti eräitä tärkeimpiä horisontaalisia tai muiden ministeriöiden päävastuulle kuuluvia asioita kuten metsät ja energia-asiat sekä kestävän kehityksen strategia.</p>			
Asiasanat	Euroopan unioni, strategia, ympäristöpolitiikka, ympäristöstrategia, ympäristöoikeus			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3624-5 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (verkkoy.)
	Sivuja 90	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriön > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2009			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelning	Datum December 2009		
Författare				
Publikationens titel	Ympäristöministeriön EU-strategia (Miljöministeriets EU-strategi)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 26/2009			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Avsikten med miljöministeriets EU-strategi är att formulera mål och tyngdpunkter för ministeriets EU-arbete samt att presentera rekommendationer om hur man bäst kunde påverka beslutsprocesserna i EU:s olika institutioner. Behovet av en strategi har ansetts vara särskilt påkallat i en situation där ministeriets resurser måste allokeras noggrannare än tidigare för att trygga att ministeriet kan sköta sina centrala åligganden. Statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands EU-politik (04/2009) fungerade som en ytterligare impuls att utarbeta strategin. I ministeriets strategi har man försökt söka svar på de utmaningar som framförs i redogörelsen och komma med konkreta åtgärdsförslag om hur EU-beslut kunde påverkas mera effektivt.</p> <p>Strategin är indelad i tre delar. Den första delen är den egentliga EU-strategin d.v.s. en strategi för hur miljöministeriet deltar i beredningen av EU-ärenden. I denna del behandlas prioriteringarna och de centrala principerna för miljöministeriets EU-verksamhet. Dessutom behandlas förutsättningarna för en effektiv EU-påverkan och praktiska förslag om hur man kan påverka EU-institutioner och andra EU-aktörer framförs.</p> <p>I den andra delen behandlas beredningen av EU-ärenden på miljöministeriet som en del av det nationella beredningssystemet för EU-ärenden. Här framförs förslag om en effektivisering av förfaringssätt inom ministeriet.</p>			
Nyckelord	Europeiska unionen, strategi, miljöpolitik, miljöstrategier, miljö rätt			
Finansiär/ uppdragsgivare				
	ISBN	ISBN 978-952-11-3624-5	ISSN	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 90	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort -år	Helsingfors 2009			